

LA REFORMA LEGAL DE LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA DE LOS AÑOS SESENTA

Por
LUIS FERNANDO CRESPO MONTES

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. LOS TRABAJOS PRELIMINARES PARA EL NUEVO ESTATUTO DE FUNCIONARIOS: a) *Un intento poco conocido y anterior a la creación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.* b) *Otros antecedentes de la tercera reforma.* c) *Los estudios y actividades para crear ambiente.* d) *Un censo de personal que no llegó a realizarse.* e) *Una encuesta periodística y políticamente selectiva.*—II. PRIMERAS BORRADORES DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO: a) *Las ponencias del Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa.* b) *Las tres primeras versiones de la Ley General de Funcionarios Civiles del Estado y los informes usuales.*—III. EN LA RECTA FINAL: LA LEY DE BASES DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO: a) *Un cambio radical en la presentación formal y contenido material del texto.* b) *La tramitación del proyecto de Ley de Bases.*—IV. LA CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN SUPERIOR DE PERSONAL Y LA PREPARACIÓN DEL TEXTO ARTICULADO: a) *La inesperada sorpresa de un tapado.* b) *Las primeras reuniones de la Comisión Superior de Personal.* c) *La III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa.* d) *El problema de la formación inicial del Cuerpo Técnico de Administración Civil.* e) *Un dictamen del Consejo de Estado con voto particular.*—V. LA APROBACIÓN DEL TEXTO ARTICULADO POR EL CONSEJO DE MINISTROS: a) *Un anteproyecto de Ley extemporáneo: la creación del Cuerpo Técnico de Administración Fiscal.* b) *La reunión del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1964.* c) *Los estudios técnicos de la Comisión Superior de Personal para la integración de funcionarios en los nuevos Cuerpos Generales: hacia una solución del conflicto.*—VI. ALGUNAS NOVEDADES DE LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO: a) *La formación y administración de los nuevos Cuerpos Generales.* b) *Consideraciones sobre el tratamiento dado a los Cuerpos Especiales.* c) *Una innovación venida a menos: el puesto de trabajo.*—VII. LA ÚLTIMA PIEZA LEGAL: LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO: a) *Los prolegómenos políticos, normativos y doctrinales.* b) *La preparación del anteproyecto de Ley; su tramitación administrativa y legislativa.* c) *Los decretos para la determinación del sueldo reglado...* d) *... y del sueldo discrecional.*—VIII. EL PRINCIPIO DEL FIN DE LA COMISIÓN SUPERIOR DE PERSONAL: a) *La sustitución del Secretario General.* b) *Una coyuntura económica desfavorable pero conveniente para determinados intereses camuflados de reajustes orgánicos.*—EPILOGO.

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1956 se creó la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno como

«órgano de estudio y documentación, asistencia técnica, coordinación y elaboración de planes de la Presidencia del Gobierno, especialmente en cuanto se refiera a la reforma y perfeccionamiento de la organización y actividad administrativas» (1).

Seis años más tarde, el avance de la reforma administrativa en el plano legislativo, y también en el del desarrollo organizacional, había sido importante en el

(1) Artículo Segundo del Decreto-Ley de 20 de diciembre de 1956, por el que se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

contexto normativo de la época, por no magnificarlo con el adjetivo de excepcional.

Durante este período de tiempo se aprobaron una serie de leyes de contenido administrativo que constituyeron el nuevo marco jurídico de referencia para la organización y el funcionamiento de la Administración del Estado: la de Régimen Jurídico, de julio de 1957; la de Procedimiento Administrativo, de julio de 1958; la de Tasas y Exacciones Parafiscales y la de Entidades Estatales Autónomas, ambas de diciembre del mismo año.

Y como comenta BELTRÁN VILLALBA (2):

«Una reforma de la Administración que se limitase a cambiar, o retocar, las leyes vigentes sería desde luego insuficiente; pero una reforma que las dejase sin tocar adolecería seguramente de igual limitación. Pues bien, el proceso de cambio que se acomete en la Administración española desde la segunda mitad de la década de los cincuenta reformó la legislación, incluso promulgando leyes nuevas que han gozado de una prolongada vigencia, e introdujo, con más o menos éxito, cambios orgánicos y operativos.»

Es una buena síntesis de lo que sucedió en los primeros años de reforma administrativa. Pues, además de las mencionadas leyes, se crearon en la mayoría de los Ministerios civiles unos nuevos órganos (las Secretarías Generales Técnicas) que facilitaban el apoyo a los objetivos generales de la reforma, a la par que procuraban racionalizar, en términos de mejora y perfeccionamiento, la actividad cotidiana, a medio y largo plazo, de los Departamentos (3).

Bien es verdad que el tercer pilar de la reforma —el que suponía un nuevo Estatuto de Funcionarios— se había encontrado con mayores obstáculos y dificultades de los inicialmente previstos y, en cierta manera, se había ralentizado tanto que parecía paralizada (4).

La formación de un nuevo Gobierno en julio de 1962 podía suponer una nueva oportunidad para completar la reforma legislativa de la Administración. En principio, el reforzamiento gubernamental de los tecnócratas (5), como primera

(2) MENÉNDEZ PIDAL, *Historia de España*, tomo XLI, III: *La Administración*, dirigido por Miguel BELTRÁN VILLALBA, Espasa-Calpe, 1996, pág. 599.

(3) El mismo autor, BELTRÁN VILLALBA, *ob. cit.* págs. 598 y 599, evalúa de la siguiente manera la reforma administrativa de los tecnócratas: «Aunque frustrada en buena parte de sus propósitos, la reforma en su conjunto supuso una visible renovación de la Administración pública, llevada a cabo con criterios de aumento de la eficiencia y de racionalización de la actividad administrativa. Entre otras cosas, implicó una en cierto modo apresurada y superficial recepción de las técnicas más básicas del *management*, de organización y métodos (las famosas O & M) y de "recetas" de la Escuela de Relaciones Humanas; y con su orientación pragmática y tecnocrática contribuyó a eludir los problemas políticos que tenía planteados un régimen autoritario anticuado que se ajustaba mal con una sociedad que estaba configurándose rápidamente como moderna y desarrollada.»

(4) Efectivamente, según testimonio de Agustín de Robledo y Molina, funcionario del Cuerpo Técnico-Administrativo de la Presidencia del Gobierno y entonces Jefe del Servicio de Administración Financiera, al parecer, hacía tiempo que se había entregado a Carrero Blanco un ejemplar del nuevo Estatuto de Funcionarios. Y el Ministro, después de su atenta lectura, había escrito en la esquina superior derecha de la portada la siguiente palabra: opio. Con lo que quería indicar que el anteproyecto todavía debía dormir un largo rato.

(5) Si bien el regreso del general Muñoz Grandes —antiguo jefe de la División Azul y de manifiesta adhesión a la Falange—, nada menos que como Vicepresidente del Gobierno, podía suponer un inconveniente para el equipo de la Presidencia del Gobierno, se am-

valoración de la crisis, podía considerarse un factor positivo para que la reforma administrativa pendiente cobrase un nuevo y decisivo impulso.

Y es precisamente de lo que trata el presente trabajo: recuperar y ordenar los antecedentes, documentos e información general de aquella reforma legislativa del personal que se desarrolló en tres etapas durante los años 1963, 1964 y 1965.

Se habían sentado previamente las bases normativas de la reforma de la organización y del funcionamiento de la Administración del Estado. Quedaba, pues, la del personal. Que no era una cuestión baladí, ya que en aquella época los funcionarios, sobre todo los pertenecientes a los cuerpos superiores de élite, eran considerados como potenciales agentes de cambio —o, dicho en términos químicos, como masa crítica— para el proceso de reforma de la Administración que se estaba llevando a cabo. O, lo que es lo mismo, si no se contaba con el apoyo decidido de los funcionarios —aunque no tuviera que ser necesariamente entusiasta—, la reforma administrativa podía fracasar al no disponer de los apoyos indispensables en el ámbito interno de la propia Administración.

Por ello, la promulgación de un nuevo Estatuto de Funcionarios, que necesariamente tenía que alterar el *status quo* de los cuerpos superiores si se quería modernizar la Administración, había de ser muy cuidadosa y meditada para no enfrentarse con sus intereses a corto y medio plazo. Intereses, sobre todo de naturaleza económica, que desde 1918 se habían ido satisfaciendo paso a paso, despacio, en silencio, para no levantar sospechas ni, sobre todo, provocar agravios comparativos. En cierta manera, la historia de nuestra Administración durante aquellos cuarenta años estuvo muy condicionada por el progresivo desfase y deterioro de las retribuciones de los funcionarios públicos, y por los remedios y soluciones arbitrados por ellos mismos para obviar las consecuencias de tan lamentable evolución. Fue un planteamiento fácil y cómodo para la Hacienda Pública, pero también una clara dejación de sus obligaciones frente a los funcionarios del Estado. Y fuente de una situación de penuria y abandono administrativos que en nada beneficiaba al país.

Aunque la situación actual no tenga nada que ver con la de inicios de la década de los sesenta, aún se pueden percibir, después de treinta y cinco años, algunas de las mismas patologías que entonces aquejaban nuestra Función Pública: posibilidades de autogobierno corporativo; previsión de necesidades de efectivos en función de intuiciones o de criterios automáticos (cuando no arbitrarios) y desconectada de los objetivos propios de la organización administrativa; escasa e insuficiente ordenación de promociones y ascensos, o, lo que es lo mismo, fragilidad de la carrera administrativa; importantes diferencias retributivas en puestos de análoga naturaleza y funciones, sin fundamentación en criterios objetivos y racionales; extensión de nuevos mecanismos completamente discrecionales para remunerar a los funcionarios directivos (los consejos de administración)...

Por ello, tal vez sea útil y conveniente de cara al recurrente anuncio de un nuevo Estatuto de Funcionarios, dictado al amparo de los artículos 103.3 y

plió la influencia de éste con tres nuevos Ministros de clara disciplina tecnocrática: Lora Tamayo, en Educación Nacional; López Bravo, en Industria; y Romeo Gorría, en Trabajo. A esto había que añadir la salida definitiva de Arrese del Ministerio de la Vivienda (fue sustituido por otro falangista sin carisma alguno, Martínez Sánchez-Arjona) y la llegada de Fraga Iribarne a Información y Turismo. Como señala RICARDO DE LA CIERVA en *Historia del franquismo*, Planeta, 1978, págs. 215-216: «Procedía éste de la Falange moderada... había sido secretario general técnico en la época de Ruiz Giménez [en Educación Nacional]... generacionalmente se orientaba hacia Europa y a una decidida liberalización del régimen.»

149.1.^a.18 de la Constitución, recordar algunas de las vicisitudes que atravesó la preparación de las tres leyes aprobadas en la segunda mitad de los años sesenta. Aunque —se insiste— no tengan mucho que ver las razones políticas que en uno y otro caso fueron o son determinantes para la incorporación de este asunto a la agenda gubernamental.

Ahora de lo que, al parecer, se trata es de desarrollar un precepto constitucional, y precisamente en un momento en que ya aparece arraigada, por un lado, la nueva organización territorial del Estado y, por otro, nuestra integración en Europa. Y aunque estas nuevas variables tengan un indudable peso específico en la futura regulación, ésta ha de aplicarse a un importante sector laboral cuya estructura corporativa y sus propios intereses, en esencia, no son radicalmente diferentes de los que dominaban la Función Pública española hace cinco lustros. En cambio, no se puede decir que hoy día el anuncio de un nuevo Estatuto Básico genere entusiasmos o movilice adhesiones, al margen de la rutinaria aquiescencia sindical. Más bien (y así se ha podido comprobar en época reciente) provoca actitudes defensivas o de total indiferencia.

Por eso no estará de más recuperar los principales acontecimientos de aquellos años en los que, al menos formalmente, se intentó renovar el marco normativo de referencia de los funcionarios y, con ello, se inició el establecimiento de unas nuevas reglas de juego de sus relaciones con la Administración.

I. LOS TRABAJOS PRELIMINARES PARA EL NUEVO ESTATUTO DE FUNCIONARIOS

a) *Un intento poco conocido y anterior a la creación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno*

En el mes de julio de 1956, el Presidente de la Comisión de Presupuestos comunica al de las Cortes Españolas que, con motivo del estudio del proyecto de Ley de mejora de remuneraciones al personal civil y militar de la Administración del Estado, se habían examinado varias enmiendas que coincidían en el deseo de que el Gobierno elaborara —«con las necesarias garantías de acierto»— un Estatuto legal y económico de los funcionarios del Estado. Y para enfatizar el interés por la cuestión concluía el correspondiente escrito con las siguientes palabras:

«La Comisión estimó que la reforma administrativa, en el sentido antes expuesto, es uno de los problemas que más afectan a la vitalidad de nuestro régimen, al prestigio de nuestra Administración, a la dignidad de los funcionarios, a la eficacia de los servicios públicos, y, por consiguiente, a la rentabilidad de los gastos.»

A los pocos días, el Presidente de las Cortes Españolas se lo remite al Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, calificando reglamentariamente el escrito como un Ruego. El Ministro acepta la sugerencia de preparar un Estatuto de Funcionarios del Estado y, a finales de octubre, se dirige a todos los Ministros civiles para que designen un representante que «forme parte de la Comisión Interministerial que, en su día, se nombrará con el fin de redactar el Proyecto correspondiente» (6).

(6) Los representantes designados en principio por los Ministros fueron los siguientes: Asuntos Exteriores: Germán Burriel Rodríguez, Ministro Plenipotenciario de 3.^a clase;

Resulta difícil recomponer la vida de esta Comisión y los trabajos que llegó a realizar, si es que terminó constituyéndose. Pero lo que está claro es que la irrupción de la Secretaría General Técnica a finales de diciembre de 1956 en el escenario de la Presidencia del Gobierno, como órgano encargado expresa y específicamente de la reforma administrativa, tuvo que alterar los planes iniciales de que fuera la Oficialía Mayor, y más concretamente su titular, Ricardo Ruiz-Benítez de Lugo y Ruiz, quien asumiera el encargo de dirigir una Comisión compuesta mayoritariamente por los Oficiales Mayores de otros Ministerios y los Jefes de las entonces llamadas Secciones Centrales. Este planteamiento, lógicamente, no podía satisfacer al recién llegado Secretario General Técnico, Laureano López Rodó, que pretendía un régimen completamente innovador en materia de funcionarios, y no una simple puesta al día o mejora de la legislación, inspirada principalmente en la práctica.

La realidad es que, ya desde principios de 1958, la Secretaría General Técnica, al mismo tiempo que preparaba otras piezas legales de importancia para la reforma administrativa, como fueron las ya citadas de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la de Procedimiento Administrativo, había asumido un inequívoco protagonismo de cara a la preparación del futuro Estatuto de Funcionarios.

A partir de febrero de 1959 se encuentran diversas notas interiores del Oficial Mayor, Ricardo Ruiz-Benítez de Lugo, dirigidas al entonces Jefe del Gabinete de Estudios de la Reforma Administrativa, Antonio Carro Martínez, con las que envía observaciones concretas a los artículos de un borrador del anteproyecto de Estatuto de Funcionarios (7), que había empezado a circular con carácter restringido. Es decir, el encargo ya había sido transferido, lógicamente, al órgano recién creado para realizar la reforma administrativa. La Comisión se diluyó sin necesidad de mayores formalidades, como suele suceder con frecuencia en la Administración. Pero dejó un punto de insatisfacción en el Oficial Mayor de la Presidencia.

No ofrecía duda de que el equipo de la Secretaría General Técnica pudiera tener ni remotamente el propósito de dejar un asunto de tanta trascendencia como era la reforma de la legislación de funcionarios en manos de unos cuantos funcionarios que no estaban directamente conectados a su red. Lógicamente, era un riesgo que no estaban dispuestos a correr.

Justicia: Fernando Campos Salcedo, Letrado Mayor de ascenso; Hacienda: Teoprépidos Cuadrillero Gómez, Inspector de los Servicios; Gobernación: Antonio Fernández Orts, Jefe de Administración Civil de 2.ª clase; Educación Nacional: Lorenzo Barrios Gómez-Tavira, Jefe de Administración de 1.ª clase con ascenso; Obras Públicas: Joaquín Aguilera y Alonso, Jefe Superior de Administración Civil; Industria: Rafael Roldán Rodríguez, Oficial Mayor; Agricultura: Francisco Gómez y Cómez Jordana, Abogado del Estado; Comercio: Manuel Martín Sastre, Oficial Mayor; e Información y Turismo: Antonio Serra Piñar, Catedrático de Derecho Administrativo y Asesor Administrativo del Departamento. Información procedente del Archivo de la Presidencia del Gobierno, legajo 4720.

(7) En una correspondiente al día 9 de febrero de 1959 anuncia que «comenzaré a remitirle hoy observaciones al articulado del anteproyecto y algunas notas sobre diferentes extremos del mismo. Le agradeceré que las lea teniendo presente que todas ellas han sido simplemente dictadas y no corregidas, por lo que posiblemente no tengan una perfecta ordenación y hasta exista una entremezcla de ideas». Archivo de la Presidencia del Gobierno, legajo 4720.

b) *Otros antecedentes de la tercera reforma* (8)

La necesidad de un nuevo Estatuto de Funcionarios en el contexto de la reforma administrativa, o, mejor dicho, la revisión de la Ley de Bases de 1918, aparece por primera vez en las notas que prepara López Rodó para Carrero Blanco en otoño de 1956. Aunque en la conferencia que pronunció en Santiago de Compostela en el mes de septiembre se había referido específicamente a la reforma burocrática, como tercer pilar de la reforma administrativa junto con la reforma orgánica y la funcional, fue el aspecto menos desarrollado en aquel momento. Es más, en aquella ocasión López Rodó ni habló expresamente de la necesidad de revisar el Estatuto de 1918 ni de la preparación de otro de nueva planta.

Tampoco es de extrañar que, en cuanto tuviese una información más detallada sobre el requerimiento de la Comisión de Presupuestos de las Cortes Españolas y algunas actividades que se iban a desarrollar en la Presidencia del Gobierno en esta materia, empezara a concretar sus ideas y decidiera asumir el protagonismo del proyecto.

Aunque ahora pueda parecer extravagante, una de estas actuaciones de la Presidencia venía impuesta como consecuencia de la independencia de Marruecos. A finales de diciembre de 1956 se promulgó una Ley para la reintegración en la Península de los funcionarios españoles procedentes de la Zona Norte de Marruecos. En la misma se establecían las previsiones para la incorporación de este personal a la Administración Central del Estado; se integrarían «en cargos, escalas o Cuerpos a extinguir dependientes de la Presidencia del Gobierno o de los Departamentos ministeriales cuyos servicios tengan mayor analogía con las funciones que desempeñan» (9). Y en otra Ley de la misma fecha se constituía «un Cuerpo a extinguir de la Administración Española, adscrito a la Presidencia del Gobierno, con la denominación de Cuerpo General Administrativo de África Española» (10). La existencia de este Cuerpo y su dependencia de la Presidencia del

(8) Son varios los antecedentes normativos que podemos encontrar a partir de 1957 referidos a materias o aspectos relacionados con los funcionarios públicos. Así, el Decreto de 10 de mayo de 1957, que aprueba el Reglamento de oposiciones y concursos; la Ley de 23 de diciembre del mismo año, sobre la situación administrativa de los funcionarios procesados; la Ley de 17 de julio de 1958, sobre la de los funcionarios al servicio de gobiernos extranjeros u organismos internacionales; el Decreto de 28 de diciembre de 1957, por el que se crea la especialidad de Diplomado en Organización y Métodos...; sin necesidad de llegar hasta disposiciones de inferior rango, como las Ordenes de la Presidencia del Gobierno de 9 y 14 de diciembre de 1957, por las que, respectivamente, se ordena a los funcionarios del Estado que se abstengan de enviar felicitaciones de Navidad en sus relaciones de mero carácter oficial, ni por razones familiares o de amistad con cargo a créditos o fondos de material de cualesquiera oficinas del Estado, y se prohíbe a todos los funcionarios que hagan o reciban obsequios o regalos por razón del cargo que ocupan, «aun cuando se ofrezcan con motivo de festividades tan señaladas como las de Navidad».

(9) Artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1956.

(10) El artículo 1.º de esta otra Ley de 26 de diciembre de 1956 aprobaba la plantilla presupuestaria de este Cuerpo: la Escala Técnica, dotada con 52 plazas, y con 365 la Escala Auxiliar. Aunque el Cuerpo dependía de Presidencia del Gobierno, sus integrantes en seguida se expandieron por los servicios centrales y periféricos de la Administración Central del Estado. Y fueron rebautizados con el nombre de *Afrika Corps*. Se trataba de funcionarios bien capacitados —sobre todo los de la Escala Técnica— para funciones esencialmente administrativas, ya que su formación (y sus virtudes y vicios) era similar a la de los jefes y oficiales del Cuerpo de Oficinas Militares. La Administración del antiguo Protectorado de España en Marruecos era de carácter eminentemente castrense, tanto en su organiza-

Gobierno fue muy condicionante, como ya se verá, para la puesta en marcha de la Comisión Superior de Personal en el año 1963.

Por otra parte, la supresión de múltiples organismos oficiales de intervención económica durante aquellos años impuso la necesidad de colocar al personal que prestaba servicio en los mismos. Para ello se creó en septiembre de 1959 la Comisión Liquidadora de Organismos (11), que estaba presidida, precisamente, por el Oficial Mayor de la Presidencia. Los funcionarios de los organismos suprimidos se integraron en unos Cuerpos a extinguir también dependientes de la Presidencia del Gobierno, disponiéndose que podrían «ser llamados (*sic*) a prestar servicio en cualquier dependencia de la Administración que así lo requiera» (12).

El equipo de la Secretaría General Técnica poco o nada tuvo que ver con las medidas relativas a los funcionarios procedentes de la Zona Norte de Marruecos y de los organismos de intervención económica que se suprimieron, y que habían ido generando nuevos cometidos en materia de personal en el entorno de la Presidencia del Gobierno. De todas estas nuevas actividades se encargaba la Oficialía Mayor, a través de las secciones preexistentes o de otras nuevas que se crearon específicamente para atender estas funciones.

La táctica de consentir, incluso facilitar, que esta materia fuese a parar a la Oficialía Mayor fue inicialmente hábil. Con ello se conseguía acentuar de una manera clara la línea divisoria entre los cometidos de ambos centros. La Secretaría General Técnica, en términos generales, asumía las funciones de estudio y coordinación interministerial, mientras que la Oficialía Mayor, además de la gestión derivada de sus actividades normales (personal, presupuestos, recursos, asuntos generales...), se quedaba con las que se derivaban de la administración del personal de los Cuerpos a extinguir recién creados. Pero al mismo tiempo, sin pretenderlo, se facilitaba que Benítez de Lugo, el Oficial Mayor, se fuera acreditando ante Carrero Blanco como un especialista en cuestiones de personal. Y eso fue determinante en julio de 1963, cuando hubo que cubrir el máximo nivel directivo de la recién creada Comisión Superior de Personal.

c) *Los estudios y actividades para crear ambiente*

En una publicación de la época (13) se afirma que

«sería casi imposible confeccionar la lista íntegra con las opiniones, informes y dictámenes de distintas personalidades y altos

ción como en su funcionamiento. El nivel directivo estaba normalmente a cargo de los jefes y oficiales de las Armas y Servicios del Ejército de Tierra. Sobre los problemas relacionados con estos funcionarios, ver en el núm. 36 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1961, págs. 355 y ss., el artículo de Narciso AMORÓS, *Notas sobre la integración de los funcionarios de la Zona Norte del Protectorado de Marruecos*.

(11) El artículo 3.º del Decreto de 12 de septiembre de 1959 establecía: «Se constituye una Comisión presidida por un representante de la Presidencia del Gobierno e integrada por representaciones de la Intervención General del Estado y de los Ministerios interesados en cada caso que realizará las operaciones de liquidación de dichos Organismos [se refiere a los que han sido suprimidos en el artículo 1.º del mismo Decreto], que, como máximo, habrán de estar terminadas dentro del plazo de un año.»

(12) Artículo 5.º del Decreto citado en la nota anterior.

(13) *La reforma administrativa en España. Memoria de siete años de realizaciones*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964, pág. 118.

funcionarios de nuestra Administración, catedráticos, centros y organismos de indudable prestigio, que han sido emitidos durante la elaboración del nuevo Estatuto que iba a establecer un nuevo régimen jurídico para la burocracia española».

Y así había sido.

En el mes de abril de 1958, el número 4 de «Documentación Administrativa» aparece dedicado monográficamente a temas relacionados con el anunciado Estatuto de Funcionarios (14).

Mayor impacto tuvo la convocatoria de la II Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, celebrada en Santander en el mes de julio de 1958, que reunió a siete Secretaríos Generales Técnicos de los principales Ministerios (e, incluso, al homólogo de la Secretaría General del Movimiento), junto con el Subsecretario de Gobernación y el Director General de Administración Local, y todos sus colaboradores, hasta un total de 84 participantes, para debatir sobre el futuro Estatuto de Funcionarios.

Pero el propio López Rodó ya vislumbraba las dificultades que habían de presentarse, y en esta ocasión se mostró más cauto. La elaboración del Estatuto de Funcionarios no iba a resultar un paseo militar tan brillante como había sucedido con la preparación y aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo. Por eso se curó en salud. En su discurso inaugural de la Semana ya advirtió:

«Quizá el plazo de un año sea corto. Aunque se lleva realizada una labor preparatoria, no puede predecirse que el próximo año esté ya el Estatuto de Funcionarios en el "Boletín Oficial del Estado". Pero si no está en el "Boletín Oficial del Estado" sí podrá hallarse en una fase de elaboración adelantada, y tendremos la satisfacción de pensar que el primer impulso y el primer estudio global, colectivo del futuro Estatuto, con sugerencias de funcionarios pertenecientes a los distintos Departamentos que integran la Administración española, ha surgido aquí, en Santander, en la Magdalena, en este ambiente de cordialidad en que nos vimos también reunidos el año pasado.»

Los cuatro temas que se habían seleccionado previamente (15), y lo que dijeron los respectivos ponentes, representan una aportación relevante en cuanto a ideas para el contenido del futuro Estatuto.

Meses más tarde, en febrero de 1959 y en el número 14 de «Documentación Administrativa», el Oficial Mayor de la Presidencia del Gobierno, Benítez de Lugo, escribe un artículo titulado *De cara a los Estatutos de Funcionarios*. En él

(14) Los estudios que se publicaron en este número fueron los siguientes: Antonio CARRO MARTÍNEZ, *El funcionario español y el futuro Estatuto de funcionarios*; José Luis LÓPEZ HENARES, *Cuerpos y estructuras de la Función Pública en España*; Pedro GARCÍA PASCUAL, *Evolución y situación actual del Estatuto de funcionarios en España*; Teodoro CLEMENTE MERODIO, *La vigente legislación de funcionarios y la necesidad de su reforma*; Manuel PRECIOSO, *Puntos básicos del régimen de funcionarios*; y *Posible clasificación funcional de los funcionarios españoles*, de José María OVEJERO ALVAREZ.

(15) Fueron los siguientes: *Clasificación de funcionarios*, de Antonio CARRO MARTÍNEZ; *La Selección de los Funcionarios Públicos*, por Jesús GONZÁLEZ PÉREZ; *Formación y perfeccionamiento de los funcionarios*, por Andrés DE LA OLIVA DE CASTRO; y, por último, *Régimen de transición para la Función Pública española*, a cargo de Luis RODRÍGUEZ MIGUEL.

propugnaba la promulgación de dos Estatutos distintos (como así se hizo): uno para los funcionarios de la Administración Central del Estado y otro para los de organismos autónomos. Pero lo que más llamó la atención de este trabajo en su momento fue que, con motivo de la creación de un nuevo órgano central en materia de personal, llegara a señalar como precedente más cercano el siguiente:

«A escala reducida se han hecho en la Presidencia del Gobierno dos ensayos de Dirección de Personal y ambos con pleno éxito. En 1925 se creaba el Cuerpo de Porteros de los Ministerios civiles para cortar la anarquía que en el nombramiento de ordenanzas se venía produciendo. Desde entonces ha venido funcionando, sin que haya surgido ni un problema de competencia. Lo orgánico se rige desde la Presidencia del Gobierno; lo funcional cada Jefe de Centro, con sólo las limitaciones genéricas que son lógicas; que no sería normal que un portero desempeñase funciones de Jefe de Sección ni que se dedicase a la carga y descarga de carbón. Recientemente, con motivo del cese de nuestro Protectorado de Marruecos, se ha hecho otro ensayo, y así, más de un millar de funcionarios de nuestra antigua Administración marroquí dependen orgánicamente de la Presidencia y prestan sus servicios en otros organismos.»

Sin duda alguna, los ejemplos de Benítez de Lugo podían resultar bastante inadecuados, o al menos desconcertantes, cuando se trataba de montar una reforma de funcionarios de altos vuelos. Echar mano de los porteros de los Ministerios y de los funcionarios procedentes de Marruecos era, cuando menos, desafortunado, e incluso exótico. Pero si como precedentes podían ser poco afortunados tenían la fortuna de que permitían visualizar cómo se podía organizar la gestión del personal desde la Presidencia del Gobierno. Al menos bajo su peculiar punto de vista. Desde esta perspectiva tenían su plasticidad, e incluso con el tiempo llegaron a ser eficaces (16). Fueron un hábil ejemplo utilizado por el Oficial Mayor de la Presidencia desde diversas perspectivas, entre ellas la de sus propios intereses.

En el número siguiente de «Documentación Administrativa», el 15, de marzo de 1959, Antonio PERPIÑA RODRÍGUEZ escribe sobre la necesidad de conocer la composición y estructura de nuestra burocracia. Para lo que propone realizar los estudios estadísticos precisos que suministren los datos numéricos de este aspecto de la realidad social española, proponiendo algunas indicaciones que podrían servir para orientar las investigaciones estadísticas y para aquilatar el exacto significado de sus datos.

En febrero de 1960 se editó por la Secretaría General Técnica de la Presiden-

(16) En otro orden de cosas, resulta conveniente recoger la siguiente manifestación del Oficial Mayor de la Presidencia en el mencionado artículo: «... ni ha de olvidarse que las juventudes que salen a la vida deben tener puertas suficientemente abiertas, no sólo para que con ellas puedan conseguir un medio de desenvolverse, sino también porque tiene mucha importancia el que inyecten aire juvenil al Estado, con sus costumbres y apasionamientos, pues, en otro caso, la Administración llegaría al cabo de unos años a enquistarse en la psicología de los hombres maduros y, en consecuencia, a desviarse de la del país». Afirmación que no deja de ser notable precisamente en un funcionario maduro de aquella época, y que no tenía fama de simpatizar con la reforma de la Administración patrocinada por el joven equipo tecnocrático de la Secretaría General Técnica.

cia un libro preparado por Pedro GARCÍA PASCUAL, titulado *Los Cuerpos de Funcionarios de la Administración Pública Española*, que fue de extraordinaria utilidad para el conocimiento de la estructura corporativa de la Administración del Estado. En él se analizaban, cuerpo a cuerpo, las disposiciones orgánicas reguladoras, las funciones, la forma de ingreso, la plantilla y los sueldos correspondientes a las categorías administrativas del escalafón, así como algunas peculiaridades dignas de mención, en materia de formación y perfeccionamiento, ascensos, retribuciones especiales... El trabajo de GARCÍA PASCUAL, sencillo pero exhaustivo, pronto se convirtió en un imprescindible libro de consulta para aproximarse a la complicada realidad corporativa de nuestra Administración.

Aún tuvo lugar otro acontecimiento de relevancia exterior bajo el auspicio del recién inaugurado Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, instalado en la sede de la antigua Universidad de Alcalá de Henares. Del 9 al 14 de mayo de 1960 se celebró el I Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios, al que asistieron más de doscientos administrativistas de diferentes países (17). Al margen de la proyección internacional que la reunión supuso para el recién inaugurado Centro, el tema propio de la convocatoria resultó bastante oportuno, pues estaba próxima la celebración de la primera oposición conjunta para ingreso en los Cuerpos Técnico-Administrativos de los Ministerios civiles, con la posterior organización de un curso común de formación en el propio Centro de Alcalá de Henares (18).

En el año 1962 aún encontramos vestigios de actividades encaminadas a propugnar la necesidad —ya urgente— de la reforma del régimen de la Función Pública española. José Luis MEILÁN GIL (19) publica

«... una mera antología de textos que a lo largo de estos últimos años ha escrito la doctrina española acerca de la situación y necesaria reforma del actual régimen de la función pública en nuestro país».

Como el propio autor aclara, el trabajo «tiene una radical modestia y un claro afán de servicio». Pero, a pesar de este humilde reconocimiento, la antología que ofrece, exhaustiva y perfectamente sistematizada, fue de un innegable apoyo

(17) De otras instituciones afines merece destacarse la presencia, entre otros, de S. Bailey, del Administrative Staff College de Henley-on-Tames, de Inglaterra; Henry Bourdeau de Fontenay, Director de la ENA francesa; Franz Hvass, Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas; P. Schillings, Director del mismo Instituto; Bert Walter, Presidente de la Asociación Americana para la Administración de Personal..., además de algunos asesores del Presidente de los Estados Unidos en materia de personal.

(18) La convocatoria de las oposiciones se hizo en abril de 1960, al amparo de las facultades que a la Presidencia del Gobierno había concedido el artículo 13.8 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado para seleccionar, formar y perfeccionar a «los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales». Se convocaron sesenta plazas distribuidas entre siete Ministerios y se presentaron 477 aspirantes al primer ejercicio, aunque el número de los que habían solicitado tomar parte en las pruebas selectivas superaba el millar. El 3 de julio de 1961 fueron nombrados 58 nuevos técnicos de Administración, que constituyeron la primera promoción de tacs de la Escuela de Alcalá de Henares.

(19) *La Función Pública española en la doctrina científica*, Estudios Administrativos-Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1962. José Luis MEILÁN GIL era entonces un joven y brillante opositor que preparaba cátedra de Derecho Administrativo. Se trataba de un discípulo próximo y directo de López Rodó.

y gran utilidad para la preparación de los informes y la redacción de normas que se avvicinaban.

Para concluir con el tratamiento doctrinal de la cuestión, el número 30 de esta REVISTA, correspondiente a los meses de septiembre-diciembre de 1962, es un número casi monográfico con estudios, jurisprudencia, crónicas y bibliografía sobre los funcionarios públicos (20).

No había duda de que el simple anuncio de un futuro Estatuto de Funcionarios había conseguido movilizar a un importante sector de la academia y de los propios funcionarios.

d) *Un censo de personal que no llegó a realizarse*

La ausencia de información cuantitativa sobre el personal de la Administración española era un fuerte obstáculo para su conocimiento y, consecuentemente, para la adopción de determinadas decisiones normativas que deberían recogerse en el futuro Estatuto. Sobre todo si se pretendía una regulación intensa y novedosa de la estructura corporativa.

Los datos sobre la composición de la burocracia en nuestro país se limitaban entonces al número de plazas existentes en las plantillas presupuestarias de los distintos Cuerpos de funcionarios, desagregadas por categorías administrativas, según figuraban en las distintas secciones de los presupuestos de gastos de los Ministerios. Otra información de valor más sociológico (edad, sexo y antigüedad) podía obtenerse a través de los escalafones de los Cuerpos, si bien muchos de ellos no se publicaban en el «BOE» o estaban completamente desactualizados.

Lo máximo que se había conseguido en algunos trabajos (21) era contar el número de Cuerpos y escalas de funcionarios y sumar el de plazas dotadas presupuestariamente en las correspondientes plantillas. Pero poco más.

Esta falta de información elemental sobre la composición del colectivo sobre el que iba a incidir la nueva regulación, y algunas voces que reclamaban la necesidad de contar con datos mínimamente fiables (como las de PERPIÑÁ y RODRÍGUEZ MIGUEL, entre otros), fue determinante para que se promulgara el Decreto 1815/1960, de 21 de septiembre, por el que se encargaba al Instituto Nacional de Estadística, dependiente también de la Presidencia del Gobierno, la formación de un censo del personal de la Administración Pública.

El diseño inicial de este censo general era muy completo pues incluía al personal de los Ministerios, entidades estatales autónomas, entidades locales y Organización Sindical; en cambio, nada se decía de la organización del Movimiento Nacional. Estaba referido a 1.º de enero de 1961, y debería realizarse cada diez años.

López Rodó, refiriéndose a este censo, ha manifestado que «era indispensable

(20) Entre ellos, vamos a destacar los siguientes: S. ALVAREZ GENDÍN, *El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos*; A. GUAITA, *El ascenso de los funcionarios públicos*; L. MARTÍN-RETORTILLO, *¿Funcionarios públicos por gracia de Partido?*; A. NIETO, *Los derechos adquiridos de los funcionarios*; J. L. DE LA VALLINA, *Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos*, así como una amplia bibliografía española sobre funcionarios públicos a cargo de A. GUAITA, que relaciona 242 trabajos sobre la materia.

(21) Así, el de José Luis LÓPEZ HENARES en el núm. 4 de «Documentación Administrativa», de abril de 1958. Tomando como fuente los PGE para el bienio 1956-57, daba las siguientes cifras: 198 Cuerpos y 153.086 funcionarios para toda la Administración Central del Estado.

para ser tenido en cuenta al elaborar el nuevo Estatuto de Funcionarios» (22). Pues bien, el propósito no pasó del «Boletín Oficial del Estado». El censo general del personal de la Administración Pública, por razones que se ignoran (23), jamás llegó a realizarse y, como sucede en tantas ocasiones, el contenido del Decreto pronto se convirtió en letra muerta.

e) *Una encuesta periodística y políticamente selectiva* (24)

Durante 1960, el diario «Arriba», buque insignia de la prensa oficial del sector falangista del Movimiento, publica las contestaciones de nueve personalidades del régimen, de la Administración y de la Universidad, a un cuestionario sobre diversos aspectos relacionados con los funcionarios, entre los que figuraba el de la necesidad y el contenido de una futura reforma legal (25). La mayoría de los que participaron en la encuesta destacaron la necesidad de crear un órgano central en materia de personal, la indispensable distinción entre funciones técnicas y administrativas o burocráticas, la conveniencia de constituir un Cuerpo General Administrativo...

La última publicada contenía las contestaciones de López Rodó al cuestionario (26). Al final añadió el siguiente decálogo, en el que resumía los puntos más importantes de la reforma que se traía entre manos:

- I. Deben ser ampliamente revisados nuestros métodos de oposición.
- II. Nadie discute la necesidad de crear Centros adecuados para formar y adiestrar los cuadros dirigentes de la Administración Pública.

(22) Ver Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias*, Plaza & Janés y Cambio 16, 1990, pág. 225.

(23) Una pista la ofreció José Piñán Suero, estadístico facultativo, que participó en la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, celebrada en septiembre de 1963, en la que manifestó que «no se llevó a efecto por carencia de medios». Ver *III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa. La Función Pública*, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1963, pág. 69.

(24) En el número 7 de «Documentación Administrativa», julio 1958, se publicaron los resultados preliminares de una encuesta en torno a la Función Pública que había realizado la propia revista. Aunque no aparecen los datos técnicos de la misma debidamente ordenados, se puede deducir que de 10.000 ejemplares distribuidos se habían recibido, en aquel momento, sólo 1.718 contestaciones. Los cuatro aspectos abordados por la consulta eran: clasificación funcional; ascensos; remuneración, y horario de trabajo.

(25) El cuestionario y las entrevistas estuvieron a cargo del periodista Luis Hernanz Cano. Posteriormente se recogieron en un libro titulado *Encuesta sobre el futuro Estatuto de Funcionarios*, Colección Estudios Administrativos, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1960. El libro está prologado, sorprendentemente, por Mariano Navarro Rubio, Ministro de Hacienda. Y recoge las opiniones de Alberto Martín Artajo, Secretario General del Consejo de Estado; Eduardo Aunós Pérez, Presidente de las Cortes Españolas; Pascual Marín Pérez, Delegado Nacional de los Servicios Jurídicos del Movimiento; Segismundo Royo-Villanova, Rector de la Universidad Central de Madrid; Juan José Fernández Villa, Secretario General del Ayuntamiento de Madrid; Isidro de Arcenegui y Carmona, Subdirector General de la Justicia Municipal; Luis Moris Marrodán, Director General de Administración Local; Luis Jordana de Pozas, Consejero Permanente del Consejo de Estado; y Laureano López Rodó, Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno.

(26) Dice LÓPEZ RODÓ en sus *Memorias*, pág. 225: «Aunque el periódico «Arriba» no se distinguía precisamente por sus opiniones favorables a mi actuación política, quise, en prueba de buena voluntad, brindarle unas declaraciones acerca del tema candente de la reforma de la función pública, que publicó en su número de 29 de mayo.»

- III. Es necesario dar a los funcionarios la oportunidad de formarse en las nuevas técnicas administrativas.
- IV. El exclusivo criterio de antigüedad para el ascenso destruye el deseo de superación del funcionario.
- V. La compatibilidad de empleos es sólo admisible cuando no perjudique el servicio.
- VI. La retribución de los funcionarios públicos ha de ser, en todo caso, suficiente y siempre equitativa, con independencia del organismo donde presten los servicios.
- VII. Es conveniente establecer la jornada continua de trabajo en las ciudades de gran volumen de población.
- VIII. La mujer debe gozar de los mismos derechos que el hombre en sus legítimas aspiraciones de ingreso al servicio de la Administración.
- IX. El principio de unidad de la función pública exige una Dirección de Personal.
- X. El funcionario debe saber que nuestros estudios están dirigidos a la mejora de la Función Pública en todos sus aspectos.

La realidad es que, aunque muy sucintamente, López Rodó se refirió a los principales tópicos propios de un régimen estatutario de los funcionarios: selección, formación y perfeccionamiento; ascensos; compatibilidades; retribuciones; igualdad de la mujer (bien es verdad que limitada al ingreso en la Función Pública), y órgano central de personal. Lo hizo genéricamente y sin abordar unos cuantos temas espinosos que ya flotaban en el ambiente. La índole de la entrevista y el contexto en que se producía tampoco propiciaban mayores precisiones, ni adentrarse en las cuestiones más candentes, por utilizar la misma expresión del propio López Rodó. No es que se tratara de declaraciones radicales, sino todo lo contrario: parecen puro sentido común sistematizado. El hecho de que en aquel momento pudieran parecer avanzadas o simplemente innovadoras permite deducir la situación tan caótica, atrasada y anquilosada por la que debía atravesar nuestra Función Pública al inicio de la década de los sesenta.

II. PRIMEROS BORRADORES DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

a) *Las ponencias del Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa*

Desde el primer momento se concentró en esta unidad especializada de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno abundante material para un futuro Estatuto de Funcionarios.

En octubre de 1960, y para sustituir a Antonio Carro Martínez, que había sido nombrado Secretario General Técnico del Ministerio de la Gobernación, es designado Jefe del Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa Manuel Delgado-Iribarren Negroa, también Letrado del Consejo de Estado, como su antecesor, y antiguo colaborador de la Secretaría General Técnica.

Inmediatamente cobra nuevo impulso el propósito de sacar adelante el Estatuto de Funcionarios. Y para redactar el primer borrador se sigue una metodología similar a la que ya había sido utilizada para anteriores anteproyectos de ley: encargar con carácter preliminar a unos ponentes el estudio parcial de aquellos aspectos que debían integrar la futura ordenación del funcionario español.

Las ponencias encargadas y los funcionarios que asumieron su preparación fueron los siguientes: Landelino Lavilla Alsina, Letrado del Consejo de Estado: *Consideraciones generales. Ambito de aplicación. Cuerpos especiales*; Eduardo Carriles Galarraga, Abogado del Estado: *Clasificación de los Cuerpos Generales. Cuerpos Directivos*; José Manuel Romay Beccaría, Letrado del Consejo de Estado: *Personal contratado. Funcionarios de empleo*; Alfonso Osorio García, Abogado del Estado: *Organos de administración de personal y su competencia*; Rafael Gimeno de la Peña, inspector de Hacienda: *Derechos económicos*; y Abelardo Algorta Marco, Comandante auditor del Ejército de Tierra: *Clasificación de puestos de trabajo y provisión de vacantes*.

De esta relación de ponentes se pueden sacar dos conclusiones: que la mayoría pertenecían sólo a dos Cuerpos (el de Abogados del Estado y el de Letrados del Consejo de Estado), o, lo que es lo mismo, a los dos Cuerpos de superélite del Ministerio de Hacienda y de la Presidencia del Gobierno; y que casi todos ellos pertenecían a la Asociación Nacional de Propagandistas, organización de clara disciplina religiosa vinculada a la Iglesia Católica y en la que convivían fraternalmente diversas actitudes políticas en relación con la colaboración con el régimen de Franco.

Según cuenta López Rodó:

«En octubre de 1961, la Secretaría General Técnica ultimó el primer anteproyecto de Estatuto de Funcionarios que fue distribuido a los diferentes Departamentos ministeriales. Tras recoger las observaciones y sugerencias recibidas, se remitió a principios de 1962 un segundo anteproyecto a informe del Instituto de Estudios Políticos, al Patronato de la Escuela Nacional de Administración Pública y al Consejo de Estado.»

b) *Las tres primeras versiones de la Ley General de Funcionarios Civiles del Estado y los informes usuales*

José María Hernández Sampelayo, inspector de Seguros y Ahorro, que en febrero de 1962 había sucedido a López Rodó al frente de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno (27), reconoció que

«... la primera etapa de este trabajo fue el acopio de materiales y documentación bibliográfica y legislativa por el Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa. En octubre de 1961 se remitió a estudio de los diferentes Departamentos ministeriales un primer texto de Anteproyecto, y se llevaron a cabo diversas reuniones a nivel de Oficiales Mayores, que fueron iniciadas el 17 de noviembre. Con las observaciones recibidas y las sugerencias formuladas se redactó, a principios de 1962, un segundo texto que se remitió a informe del Instituto de Estudios Políticos y del Pa-

(27) Ver LÓPEZ RODÓ, *ob. cit.*, págs. 387 y 388: «En esta fase dejé la Secretaría General Técnica al ser nombrado Comisario del Plan de Desarrollo. José M.º Hernández Sampelayo, que me sucedió en el cargo, con su simpatía y cordialidad, realizó una paciente labor para limar aristas, fruto de muchas horas de conversaciones con altos funcionarios de los Ministerios.»

tronato del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios» (28).

Efectivamente, el 28 de marzo de 1962 se remite una primera redacción del Anteproyecto de Ley General (este fue su título hasta mayo del año siguiente) de Funcionarios Civiles del Estado a informe del Instituto de Estudios Políticos y del Patronato del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. La Comisión Permanente del primero lo aprueba por unanimidad el 12 de abril (29), y el Patronato del segundo, dos días después (30).

Ambos informes son extensos y concienzudos, refiriéndose tanto a cuestiones relacionadas con la necesidad y oportunidad del texto como al examen crítico de determinados aspectos concretos del mismo, haciendo hincapié en las principales innovaciones: la Comisión Superior de Personal, la estructura de los Cuerpos, las remuneraciones...

El Instituto de Estudios Políticos abordaba de manera realista y claramente crítica alguno de los problemas clave de la Función Pública, como lo

«que se ha dado en llamar “feudalismo” de determinados Cuerpos cuya posición preponderante en la mecánica interna del poder y de la gestión de los asuntos públicos de su Departamento u Organismo, les permitía convertir en beneficio propio lo que no estaba destinado sino a la más eficaz dirección de las competencias atribuidas».

Pero donde la crítica a la situación del momento se exacerbaba es cuando se refiere al problema de las remuneraciones del personal, «congeladas hasta extremos cuya inadecuación con la realidad era notoria».

«De entre las consecuencias de este fenómeno pueden señalarse notablemente: la relajación considerable de los deberes de residencia y puntualidad, la admisión creciente, legal o tácita, de la compatibilización entre funciones públicas análogas, la aparición de situaciones funcionales insólitas o mal reglamentadas y, por último, como resultado elocuente de la inadecuación de la política de remuneraciones, la aparición en un principio subrepticia y casi ilegal, pero convertida después en práctica reconocida y aun sistematizada recientemente por la Ley de 26 de diciembre

(28) Ver su Ponencia en «III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa. La Función Pública», Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1963, titulada *El Estatuto de Funcionarios*, pág. 24.

(29) La ponencia designada para la elaboración del informe estaba constituida por Luis Jordana de Pozas, Segismundo Royo-Villanova y Fernández Cavada y Enrique Serrano Guirado. Y la Comisión Permanente que lo aprobó estaba presidida por Manuel Fraga Iribarne, y formaban parte de la misma: Arcenegui Carmona, Campo Urbano, Carro Martínez, Cordero Torres, Fuentes Quintana, Garrigues y Díaz Cañabate, Gómez Aranda, González Seara, López Rodó, Martínez de Bedoya, Navarro Rubio, Ollero Gómez, Silva Muñoz y Valiente Soriano.

(30) La ponencia designada para la preparación del informe, en este caso, estuvo integrada por Fernando Garrido Falla, Jesús González Pérez, José Pérez Serrano, Ricardo Ruiz-Benítez de Lugo y Ruiz y Luis Villegas Urzáiz. Innecesario decir que el Patronato estaba presidido por López Rodó, y entre sus miembros se repetían nombres que ya figuraban en la Comisión Permanente del Instituto de Estudios Políticos, tales como Fraga Iribarne, Fuentes Quintana, Jordana de Pozas y Royo-Villanova.

de 1958, de toda clase de exacciones y tasas por servicios reales o supuestos cuya finalidad esencial y a menudo única era la de mejorar las retribuciones de los empleados.»

Por su parte, el informe del Patronato del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios era menos crítico con la situación de partida y más laudatorio con el contenido del anteproyecto, al que sólo presentaba observaciones de detalle. Lo que no fue óbice para que en alguna cuestión mostrara una posición firme, como acerca de la creación de un Cuerpo Superior Administrativo para desempeñar exclusivamente funciones directivas,

«en el que el ingreso suponga y exija una cualificación y una preparación superior a la requerida para ingresar en el Cuerpo Técnico de Administración civil... De este modo, la alta dirección política se vería rodeada de un núcleo de funcionarios técnicos de sólida y amplia preparación para colaborar en la elaboración y ejecución de sus planes y programas».

Y para no levantar mayores recelos entre otros sectores, aclaraba inmediatamente:

«Por otro lado, las plazas de carácter directivo, reservadas a Cuerpos especiales por razón de la materia y de su singular especialización, seguirían vinculadas a aquéllos.»

Coherentemente con este doble propósito de crear, por un lado, un nuevo Cuerpo Directivo y, por otro, mantener el *statu quo* de los Cuerpos especiales, junto con la necesidad de apaciguar a todos los colectivos, se muestra muy conservador en cuanto a la formación inicial del nuevo Cuerpo Técnico de Administración Civil:

«Si el criterio de la Ley, en muchos aspectos, ha sido respetar situaciones adquiridas, no parece equitativo encuadrar radicalmente a los funcionarios de los Cuerpos Técnico-administrativos no titulados en el Cuerpo Ejecutivo, lo que implicaría, sin duda, un descenso o degradación.»

Ante las dificultades que necesariamente tenían que derivarse de la formación inicial del Cuerpo Técnico, el Patronato del Centro tiraba por elevación y propuso la creación de un Cuerpo Directivo con una composición de entrada completamente nueva. Cuerpo Directivo que, por otra parte, podría servir desde los Ministerios a los intereses del equipo tecnocrático instalado en la Presidencia del Gobierno. Es decir, un Cuerpo de superélite que atendiera principalmente las directrices y orientaciones políticas que en materia de desarrollo y reforma administrativa pudieran emanar desde los órganos centrales.

A la vista de estos dos informes se prepara una segunda redacción del Anteproyecto de Ley General de Funcionarios Civiles del Estado, que lleva fecha de abril de 1962. Y se solicita el dictamen del Consejo de Estado, emitiéndolo su Comisión Permanente el 25 de octubre (31).

(31) Estaba presidida por el conde de Vellellano, y formaban parte de la misma: Jordana de Pozas, los marqueses de Barzanallana y de Valdeiglesias, Suñer Buch, La-

El dictamen, profundo y exhaustivo, termina con diez conclusiones o comentarios finales cuyos aspectos más esenciales conviene recordar: perfecciona el concepto de funcionario público; propugna la ampliación del régimen general, que establece a un mayor número de Cuerpos especiales; considera recomendable la fusión de los Cuerpos generales, aunque llama la atención sobre los peligros que podrían derivarse de un exceso de movilidad ministerial de sus integrantes; sugiere una meditada configuración de la Comisión Superior de Personal, aconsejando su coexistencia con un órgano unipersonal, con la categoría mínima de Subsecretario, y también apunta la posibilidad de un tercer órgano de consultas con representación corporativa del personal (lo que suponía una audacia para la época); critica la regulación dada a la clasificación de puestos de trabajo; llama la atención sobre la supresión radical de la antigüedad para la provisión de destinos y su sustitución generalizada por el sistema de concursos de mérito; en cambio, aplaude el sistema de remuneraciones que terminará con el sistema de tasas y exacciones parafiscales. Por último, sugiere una amplia *vacatio legis* y que se asegure el respeto a los derechos adquiridos.

Al final del dictamen, como un añadido de última hora que resulta bastante extemporáneo, se refiere al tratamiento dado a una de las cuestiones —la de la formación inicial del nuevo Cuerpo Técnico de Administración Civil— sobre la que ya había alertado en su informe el Patronato del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Y que terminaría convirtiéndose en uno de los puntos más polémicos de la futura ordenación de la Función Pública, ocasionando fuertes confrontaciones ministeriales y, más adelante, la radicalización de sus respectivas posturas y una tensión permanente entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda. El problema de la formación inicial del Cuerpo Técnico de Administración Civil no había hecho más que empezar:

«No parece justo que aquellos funcionarios que ocupan en la actualidad puestos para los que se va a exigir por la nueva Ley determinada titulación y que carecen de ella por no haberseles exigido cuando entraron a desempeñarlos, se proceda a incorporarlos al Cuerpo Ejecutivo, por lo que sería procedente que a los mismos se les dispensase de esta titulación.»

A la vista de las observaciones del Consejo de Estado se procede a la tercera redacción del Anteproyecto de Ley General de Funcionarios Civiles del Estado, que lleva fecha de enero de 1963.

La crisis de Gobierno de julio de 1962 en cierta manera facilitó que el propósito de contar con un marco legal renovado para los funcionarios públicos se asumiera como uno de los objetivos principales del programa legislativo. La realidad fue que a partir de 1963 el ritmo de tramitación del anteproyecto experimentó un cambio radical. Ya no quedaba duda alguna de que había voluntad política de sacar adelante el futuro Estatuto de Funcionarios.

De todas formas, no había que olvidar las resistencias internas tanto por parte de los grandes Cuerpos de funcionarios, frente a lo que significaba y se pretendía con la nueva Ley, como por parte del Ministerio de Hacienda en relación con

puerta de las Pozas, Cuervo Radigales, Coronel Velázquez y, también, Segismundo Royo-Villanova y Fernández Cavada. Este último nombre y el de Jordana de Pozas ya hemos visto que aparecieron también en la Comisión Permanente del Instituto de Estudios Políticos y en el Patronato del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

la creación de un nuevo Cuerpo de titulados universitarios. Esta intención podía afectar seriamente a su propia realidad e influencia en el contexto de la Administración del Estado.

Este era, en síntesis, el panorama al principio de 1963 y las dificultades iniciales que presentaba la empresa de sacar adelante el nuevo Estatuto. Por eso convenía poner al frente de la misma a una personalidad cualificada e independiente, que fuese una garantía de prudencia y sensatez en el momento de proponer soluciones cuando se dieran los últimos retoques al texto preparado.

Por Orden ministerial de 5 de febrero de 1963, Fernando Garrido Falla es nombrado Jefe del Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa. Garrido Falla, aún joven, ya era un maduro y prestigioso catedrático de Derecho Administrativo, ligado a la extensa e importante escuela de administrativistas que habían propugnado una renovación radical en la metodología y contenido de la asignatura (32). Estaba, pues, vinculado a esta REVISTA, pero hasta aquel momento no se había alineado de una manera clara con alguno de los bandos contendientes en torno a las distintas maneras de entender y llevar a cabo una reforma administrativa. Garrido Falla se mantenía con habilidad en una posición independiente de las de unos y otros.

Fue nombrado para un objetivo bien concreto: la redacción de la última versión del Anteproyecto de Ley General de Funcionarios Civiles del Estado. Era necesario en un breve periodo de tiempo contar con un texto ampliamente aceptado y que pudiera ser enviado a las Cortes Españolas para su aprobación. De esta manera se conseguía el propósito de incorporar al proyecto a una relevante personalidad de la Universidad española, lo que en aquella oportunidad podía significar un amplio crédito de imparcialidad científica. Con ello el texto quedaba avalado con una firma de prestigio.

Pero Fernando Garrido Falla no sólo aportaba sus conocimientos de especialista sobre la materia (33), sino también su indiscutible halo académico en favor de la última reforma legal pendiente en el marco más amplio de la reforma de la Administración (34). Al mismo tiempo se le había prometido que cuando la Ley fuese aprobada y se constituyera el nuevo órgano central (la Comisión Superior de Personal) se le nombraría para el cargo de Secretario General, con rango de Director General, para ordenar y dirigir los trabajos del nuevo órgano. Lo que tenía que resultar indudablemente atractivo para un catedrático de la asignatura.

(32) Garrido Falla también pertenecía al Cuerpo de Letrados de las Cortes y al Cuerpo Técnico-Administrativo del Ministerio de Educación Nacional, en el que había ingresado por el turno de oposiciones directas y libres a la categoría de Jefe de Administración de 3.ª.

(33) GARRIDO FALLA ya había presentado una comunicación al X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Madrid, septiembre de 1956), titulada *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la Función Pública*, que fue publicada en el núm. 27 de esta REVISTA.

(34) Además, presentaba un valor añadido. Por su condición de Letrado de las Cortes, Garrido Falla estaba en buenas condiciones para seguir de cerca la travesía del proyecto de Ley por la Carrera de San Jerónimo. Coincidiendo con su nombramiento, GARRIDO FALLA publica en el núm. 61 de «Documentación Administrativa», de enero de 1963, un excelente artículo titulado *Necesidad y obstáculos de la reforma de la Función Pública*, en el que describe el panorama de la misma en España y exponía su pensamiento sobre el contenido y orientaciones del futuro Estatuto. En el núm. 64 (del mes abril) de la misma revista, Antonio CARRO MARTÍNEZ le replica con cierta tosquedad en otro trabajo cuyo título ahorra cualquier comentario: *Reivindicación y reforma del funcionariado español*.

III. EN LA RECTA FINAL: LA LEY DE BASES DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

a) *Un cambio radical en la presentación formal y contenido material del texto*

En la reunión del Consejo de Ministros de 17 de mayo de 1963, el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, Carrero Blanco, dio cuenta de un texto articulado de Ley General de Funcionarios Civiles. En el acta de la reunión consta que:

«Tras un detenido estudio del asunto, el Gobierno acordó:

1.º Que a la vista del texto articulado presentado, se redacte por la Presidencia del Gobierno un Anteproyecto de Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado y se someta a la consideración del próximo Consejo de Ministros.

2.º Que caso de ser aprobada por las Cortes Españolas la citada Ley de Bases, el actual Anteproyecto de texto articulado sirva en su día como desarrollo de la misma.»

¿Cuál fue la causa o qué se pretendió con aquel cambio tan radical en la presentación normativa del anteproyecto? Algo muy sencillo: evitar que llegaran hasta las Cortes Españolas todas las tensiones corporativas, enfrentamientos de intereses y disputas académicas que el Estatuto había generado durante cinco años largos de gestación. Aquellas Cortes no estaban preparadas para mediar en determinado tipo de confrontaciones, y menos para realizar negociaciones de naturaleza política. Por eso se pensó que sería más fácil el paso por las Cortes del proyecto de Ley si se le aligeraba el contenido, sobre todo en aquellas cuestiones que pudieran resultar más problemáticas y que hubiesen suscitado mayor controversia (35).

El punto 2.º del Acuerdo del Consejo de Ministros confirma esta hipótesis al prever que «el actual texto articulado sirva en su día como desarrollo de la Ley de Bases». Es decir, lisa y llanamente suponía que se prefería discutir el asunto en la mesa del Consejo de Ministros, donde la presencia de la autoridad por antonomasia podría dirimir cualquier controversia y zanjar discusiones sobre cualquier asunto polémico o que suscitara grave conflicto de intereses.

Adoptada por el Gobierno la decisión de redactar un anteproyecto de Ley de Bases, Fernando Garrido Falla recibe inmediatamente el encargo de preparar un borrador, que debe concluir durante ese mismo fin de semana. Lo que cumple cabalmente. Y después de los mínimos e indispensables retoques y ajustes (36),

(35) LÓPEZ RODÓ en sus *Memorias* no se refiere a este episodio. Se limita a decir que «... una vez introducidas las modificaciones sugeridas por el Consejo de Estado, en su dictamen de 25 de octubre de 1962, el Gobierno acordó remitir a las Cortes el Proyecto de Ley de Bases». Ver *ob. cit.*, pág. 388.

(36) Las únicas modificaciones de importancia que se introdujeren en el texto inicialmente preparado por Garrido Falla fueron: la supresión de la oposición libre como sistema normal de ingreso en los Cuerpos Generales; el curso selectivo y el período de prácticas como condición previa en todo caso para la adquisición de la condición de funcionario; posponer al texto articulado la enunciación de las causas de la pérdida de la condición de funcionario; y la desaparición del plazo máximo de dos años para remitir un proyecto de Ley de Seguridad Social de los Funcionarios. Archivo de la Presidencia del Gobierno, legajo 4731.

se aprueba el correspondiente proyecto de Ley en la siguiente reunión del Consejo de Ministros, tal y como se había previsto en la anterior.

b) *La tramitación del proyecto de Ley de Bases*

Fue muy rápida. Si el Gobierno acordó a finales de mayo su remisión a las Cortes Españolas, éstas aprobaban la Ley en la sesión plenaria del siguiente 15 de julio. Es decir, en mes y medio escaso hubo tiempo para que se presentaran enmiendas (3 de totalidad y 191 al articulado), recayera el informe de la ponencia designada (37) y fuera dictaminado por la Comisión de Leyes Fundamentales y de la Presidencia del Gobierno. Dictamen que inmediatamente fue aprobado por el Pleno.

La presentación del dictamen correspondió, una vez más, a Luis Jordana de Pozas, que había estado omnipresente durante la preparación del anteproyecto. Toda su participación durante la tramitación del Estatuto de Funcionarios, al margen del innegable don de ubicuidad administrativa que suponía, tenía otra lectura: Jordana de Pozas era el candidato de López Rodó, y por lo tanto del equipo tecnocrático de la Presidencia del Gobierno, para acceder al cargo de Vicepresidente de la futura Comisión Superior de Personal. Y no es que Jordana de Pozas a esas alturas de su vida profesional y política necesitara hacer méritos. Pero con todas estas intervenciones se iba consolidando su papel como conocedor de la materia y, consiguientemente, su idoneidad para el cargo. Sobre todo ante quien debía asumir y proponer su nombramiento: el Ministro Subsecretario de la Presidencia. Toda una operación de imagen.

Jordana de Pozas hizo un discurso mesurado, dando cuenta casi minuciosa de las enmiendas aceptadas y rechazadas. Como era de prever, el texto remitido por el Gobierno no experimentó muchas alteraciones, aunque sí se introdujeron algunas de relativa importancia. Así, por ejemplo, la incorporación de tres Vocales Permanentes nombrados por decreto a la Comisión Superior de Personal, cuya composición calificó Jordana de Pozas como «verdadera cuestión batallona de esta reforma, no sólo en el seno de las Cortes, sino en la anterior elaboración del proyecto»; la dialéctica entre Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales quedó resuelta con la unificación de los primeros y con la exigencia de una ley para la creación de los segundos (y a *sensu contrario* también para su supresión), aunque el grado de aplicación del Estatuto era bien diferente para unos y otros: por completo para los Cuerpos Generales y muy limitadamente para los Especiales (38); el reconocimiento expreso del derecho al cargo y la inamovilidad en la residencia siempre que el servicio lo consienta; la inclusión como falta muy grave de la conducta contraria a los principios fundamentales del Movimiento Nacional (aspec-

(37) Integrada por los siguientes procuradores: Díaz Ambrona, Herrero Tejedor, Jordana de Pozas, López Rodó, Rodríguez Miguel y Silva Muñoz. O, lo que es lo mismo, dos catedráticos de Derecho Administrativo, dos fiscales, un ingeniero agrónomo y un letrado del Consejo de Estado.

(38) En relación con este asunto comentó Jordana de Pozas en su discurso: «Contra las enmiendas de los señores Díaz Llanos y Lerma Andréu, que pretendían aplicar con mayor extensión los preceptos de esta Ley a los Cuerpos especiales, la Comisión entendió que la justificación de la existencia de tales cuerpos, basada en su especialidad, lleva necesariamente consigo la posibilidad de que tal especialidad de la carrera o de la función lleve también consigo la de la norma reguladora» («Diario de Sesiones» del 15 de julio de 1985, pág. 16664). El argumento no dejaba de ser un pura tautología.

to éste sobre el que se extendió, como más adelante veremos, Carrero Blanco en su discurso); y, por último, la obligación de que el Gobierno promulgara un texto articulado en el plazo de seis meses, y que entraría en vigor el 1.º de enero de 1965. Para que se pudiera cumplir con esta previsión se disponía que la Comisión Superior de Personal quedase constituida en el plazo de un mes.

Si éstas fueron las principales innovaciones introducidas en el proyecto del Gobierno, también Jordana de Pozas destacó algunas pretensiones de los procuradores que no prosperaron. Como la de que el ámbito de aplicación de la Ley se hubiese circunscrito única y exclusivamente a los funcionarios de los Cuerpos Generales; la de salvar o robustecer las competencias de los Subsecretarios, y en especial el de Hacienda, en lo concerniente a la ejecución de la Ley; mantener las actuales categorías para los Cuerpos Generales; admitir alguna excepción o sustitución al requisito de la titulación como las de los años de servicios o cursos *ad hoc*; la declaración de extinguidos no sólo de los Cuerpos Generales sino también de los Especiales, así como la aplicación íntegra de la Ley también a éstos... También hubo algunos intentos de regular el derecho de asociación de los funcionarios (aunque sólo fuese para fines distintos a los profesionales) o de incorporar alguna representación de los mismos a la Comisión Superior de Personal (39).

La sesión continúa. Al cabo de cinco años, Carrero Blanco sube de nuevo a la tribuna de oradores para presentar otro proyecto de Ley relacionado con la reforma administrativa. Pero si en la ocasión anterior —con motivo de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado— para nada se refirió al contenido del texto que defendía en nombre del Gobierno, y se limitó a exponer ampliamente sus ideas políticas sobre el régimen y su adhesión personal a quien detentaba todo el poder en el mismo, en esta oportunidad pronunció un discurso muy convencional. A pesar de que calificó el proyecto como «quizá el más trascendente de la reforma administrativa emprendida de una manera formal por el Gobierno a partir del Decreto-Ley de 20 de diciembre de 1956».

Pero donde se detuvo para exponer con prolijidad, incluso con abundantes referencias al Derecho comparado, fue a propósito del régimen disciplinario:

«... quiero hacer algunas aclaraciones al establecimiento, como falta muy grave, de la conducta contraria a los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, porque tengo entendido que esto ha producido cierta inquietud en algún espíritu excesivamente... sensible».

Su tesis para justificar la inclusión de esta nueva falta muy grave, que podía llegar a sancionarse con la separación del servicio, era bien simple. Traía su causa de la promulgación por el propio Franco, en mayo de 1958, de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, y la posterior de la Ley de 19 de abril de 1961 por la que se exigía a todos los funcionarios públicos la leal obser-

(39) Esto sucedió casi veinte años más tarde. El 4 de marzo de 1982 se firmó un Acuerdo entre representantes del Gobierno y de las tres organizaciones sindicales de funcionarios más representativas para distribuir el 1 por 100 de la masa salarial que se había cifrado en los PGE para 1982 (alrededor de 1.018 millones de pesetas), en el que se facilitaba la presencia, con voz pero sin voto, de los representantes de estos sindicatos en la Comisión Superior de Personal y en la Junta Central de Retribuciones.

vancia de los mismos. La línea argumental era bien simple, sentado que estos principios eran, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables:

«Hay imposibilidad legal, y pudiéramos decir que casi física, de que estos principios puedan ser alterados... este hecho de la permanencia de un régimen político no es ninguna originalidad del nuestro, ni nada que se salga, a fin de cuentas, de lo normal, lo cual es lógico, porque lo accidental es susceptible de modificación, pero lo esencial, no. Tocar lo esencial es destruir la cosa misma y ningún régimen puede admitir su propia destrucción. Todas las Constituciones admiten su perfectibilidad, pero una cosa es perfeccionar las Leyes, aunque sean fundamentales, en aquello que es susceptible de mejora, y otra muy distinta es desvirtuar los ideales públicos que constituyen la esencia y la entraña misma del régimen. Alterar éstos es el golpe de Estado, y nadie, naturalmente, da cauce legal al golpe de Estado... sentado que en todo régimen político hay fundamentos que son permanentes e inalterables por constituir la esencia del propio régimen, ¿no es perfectamente lógico que los funcionarios que sirven a ese Estado deben guardar fidelidad a esos fundamentos esenciales y que si no la guardan deben perder su condición de funcionarios?»

Carrero Blanco terminó el discurso con un ejemplo traído por los pelos, en el que no ahorró el estrambote final:

«Por último, en los Estados Unidos se incapacita para ser funcionario público a toda persona que pertenezca a cualquier organización cuya finalidad política pueda ser el derrocamiento de la forma constitucional del Gobierno de los Estados Unidos. El Departamento de Justicia publica y mantiene actualizada una lista de organizaciones consideradas como subversivas dentro de los límites de dicha Ley. Esta lista, en julio de 1958, comprendía hasta 293 asociaciones, entre las que se encuentran, por citar algunas: "Brigada Abraham Lincoln", "Comité de acción por la libertad de España", "Liga americana contra la guerra y el fascismo", "Partido laborista americano", "Sociedad de fraternidad ruso-americana", "Comité coordinador pro República española", y otras muchas similares hasta esa cifra de 293. Como ustedes verán, no deja de ser pintoresco el que se pretenda que el tener simpatías por la República que nos llevó a la grave crisis de 1936, que es motivo de incapacidad para ser cartero en Chicago, no lo sea para ejercer, por ejemplo, una cátedra de Derecho político en Madrid.»

El proyecto de Ley fue aprobado con catorce votos en contra, lo que era bastante inusual para las costumbres pseudoparlamentarias de la época.

La Disposición Final Primera de la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, contenía todos los elementos necesarios para la rápida promulgación y vigencia de la Ley articulada. Primero, el mandato al Gobierno para que estuviera promulgada en el plazo de seis meses. Segundo, la inmediata entrada en vigor de la Base II, que contenía las competencias de los ór-

ganos superiores de la Función Pública, entre ellos la Comisión Superior de Personal; ésta debía quedar constituida en el plazo de un mes. Por último, la entrada en vigor del texto articulado el 1 de enero de 1965.

De esta manera se garantizaba que la nueva legislación de funcionarios no experimentaría más dilación ni retraso. Incluso la Disposición Transitoria Segunda también contenía un claro mandato en lo relativo al régimen retributivo: antes de 1 de enero de 1965 debía haber entrado en las Cortes Españolas el proyecto de Ley de Retribuciones y el referente al cuadro general de coeficientes multiplicadores. Dejando, por supuesto, bien claro una vez más que la propuesta al Gobierno era competencia del Ministro de Hacienda.

A la Comisión Superior de Personal le correspondía una gran responsabilidad en el cumplimiento de una misión de alto valor estratégico para encauzar y dirigir los primeros pasos de esta tercera y última reforma legal. Por ello no debía considerarse cuestión baladí la de colocar al frente de la misma a una personalidad conocida y acreditada ante las instituciones políticas del régimen, y con suficiente respaldo en el mundo académico. Este era al menos el propósito inicial de López Rodó.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN SUPERIOR DE PERSONAL Y LA PREPARACIÓN DEL TEXTO ARTICULADO

a) *La inesperada sorpresa de un tapado*

Acabamos de ver el relevante papel que se daba en la Ley de Bases a la Comisión Superior de Personal para la preparación del texto articulado, de tal manera que por imperativo legal debía quedar constituida en el plazo de un mes.

Para ello resultaba imprescindible cubrir inmediatamente los dos cargos que constituían la cúspide de su organización básica y permanente: los de Vicepresidente (40) y Secretario General, con categoría, respectivamente, de Subsecretario y Director General.

El nombre de Fernando Garrido Falla —como ya se ha dicho— estaba previamente convenido para el cargo de Secretario General. Había un consenso generalizado en torno a su persona. Y para el de Vicepresidente, López Rodó y, por supuesto, José María Hernández Sampelayo tenían *in mente* a Luis Jordana de Pozas, patriarca indiscutible del Derecho Administrativo y figura venerable y respetada por todas las escuelas que integraban la Ciencia administrativa española (41).

¡Cuál no sería la sorpresa de sus patrocinadores cuando al llevar las propuestas a Carrero Blanco, si bien la candidatura de Garrido Falla fue aceptada sin inconveniente alguno, el nombre de Jordana tropezó con una dificultad insuperable! Carrero tenía su propio candidato. Y, además, un candidato firme, que no era otro que su hombre de confianza para los asuntos administrativos internos. Y que se había acreditado en los últimos años como un buen conocedor y eficaz

(40) El Presidente nato era el Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno.

(41) Prueba de ello era, como ya se ha reiterado en páginas anteriores, su presencia tanto en la Comisión Permanente del Instituto de Estudios Políticos como en el Patronato del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, amén de su condición de Consejero Permanente del Consejo de Estado y también de Procurador en Cortes. Además, había patrocinado el ingreso de López Rodó en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, precisamente en el mes de mayo de 1963.

gestor para los asuntos de personal, al haber asumido la responsabilidad de la incorporación a la Administración española de los funcionarios procedentes de Marruecos y de la colocación de los que trabajaban en organismos de intervención económica suprimidos. Y este candidato no era otro que el propio Oficial Mayor, Ricardo Ruiz-Benítez de Lugo y Ruiz. Es decir, el único resistente interno que existía en el Paseo de la Castellana, 3, a muchos de los planteamientos que López Rodó y su equipo habían traído desde 1957. Era su conciencia crítica ante el Ministro (42).

Benítez de Lugo (don Ricardo, como se le llamaba en aquel edificio, incluso por el mismo Ministro) nada tenía que ver con el talante y estilo de los jóvenes tecnócratas. Todos sus conocimientos se basaban en su propia experiencia, en la cotidiana práctica administrativa. Su horizonte iba poco más allá de los papeles que llegaban hasta la mesa de su despacho (por cierto, situado junto al de la secretaría del Ministro y, por lo tanto, el más próximo en todo el palacete al de Carrero, lo que tenía su importancia). Pero Benítez de Lugo era un funcionario concienzudo en todos los asuntos que se le encomendaban, un trabajador infatigable. Y, sobre todo, de una fidelidad incuestionable a Carrero Blanco, basada no sólo en el tradicional concepto de jerarquía administrativa propio de la época, sino en el recíproco afecto generado durante los muchos años que llevaban trabajando juntos. Benítez de Lugo pertenecía al Cuerpo Técnico-Administrativo de la Presidencia del Gobierno desde junio de 1932, y estaba situado en uno de los primeros puestos del escalafón. Su padre había sido el último Subsecretario de la Presidencia en época de Alfonso XIII.

No era, pues, de extrañar que Carrero Blanco pensara en él para situarle al frente de la Comisión Superior de Personal. Benítez de Lugo conocía bien la Administración, sus vericuetos, y mantenía buenas relaciones con los Oficiales Mayores de los demás Ministerios. Pero junto a todos sus méritos y circunstancias, y aunque el Ministro distinguiera perfectamente las diferencias cualitativas entre los cometidos que López Rodó y Benítez de Lugo realizaban, también tuvo que pesar en su ánimo el hecho de que el primero, más moderno, hubiese ascendido a Subsecretario en febrero de 1962, mientras que el segundo, más antiguo, permanecía de Oficial Mayor. No debemos olvidar el origen y la mentalidad castrense de Carrero; entonces en las Fuerzas Armadas la antigüedad era un valor muy respetado. Tenía, al menos, el compromiso tácito de ascender a don Ricardo. Sin olvidar que con este nombramiento también se restituía a Benítez de Lugo el papel que en 1956 estaba inicialmente pensado para él, en la preparación del Estatuto de Funcionarios, y del que fue desplazado cuando se creó la Secretaría General Técnica.

Al margen de los beneficios inherentes que podían derivarse de la necesidad de que ambos antagonistas, López Rodó y Benítez de Lugo, mantuvieran una cierta competitividad y rivalidad, formalmente educada y cortés, ante el Ministro.

Por último, cabe decir que Carrero, al parecer, no percibía con mucha nitidez el salto cualitativo que en materia de Función Pública se pretendía dar con la reforma legislativa de 1963.

Así que, a pesar de algunas propuestas alternativas y tácticas dilatorias que fueron rechazadas de plano por el Ministro, Benítez de Lugo y Garrido Falla fue-

(42) De hecho, LÓPEZ RODÓ en sus *Memorias*, pág. 389, sólo se refiere al nombramiento de Garrido Falla para la Comisión Superior de Personal, omitiendo el de Benítez de Lugo. Todo un símbolo con efectos retroactivos.

ron nombrados el 23 julio de 1963, respectivamente, Vicepresidente y Secretario General de la flamante Comisión Superior de Personal.

De esta manera el nuevo órgano central en materia de personal, en el que tanto énfasis se había puesto como pieza clave para el desarrollo y aplicación de la nueva legislación de funcionarios y para una política global en materia de Función Pública, quedaba fuera del área de influencia directa de López Rodó y su equipo.

b) *Las primeras reuniones de la Comisión Superior de Personal*

La sesión constitutiva de la Comisión Superior de Personal se celebró el 24 de julio de 1963 (43), en la Sala de Consejos de la Presidencia del Gobierno. La presidió el propio Ministro, Carrero Blanco, y fue una reunión corta; sólo duró treinta y cinco minutos (44).

En primer lugar, Carrero dio lectura del apartado 2 de la Base II de la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, en el que se determinaba la composición de la Comisión Superior de Personal. Y a continuación recordó que, por imperativo de la Disposición Final Primera de dicha Ley, el Gobierno contaba con un plazo de seis meses para promulgar el texto articulado, previo informe de la Comisión Superior de Personal. Y, según consta en el acta de la sesión, explicó:

«Esto quiere decir que la primera tarea de la Comisión ha de ser informar el borrador que tiene ya preparado la Presidencia del Gobierno, ajustándolo a las prescripciones de la Ley de Bases. En cuanto al método de trabajo entiende preferible que se constituya una Ponencia en el seno de la Comisión, sin perjuicio de que todos sus miembros remitan cuantas sugerencias y observaciones estimen pertinentes. Invitó, asimismo, a los miembros presentes que lo desearan a que se incorporasen a la Ponencia.»

La Ponencia quedó constituida por el Vicepresidente y el Secretario General de la Comisión, como era lógico, y por los Subsecretarios de Hacienda —inevitable y aconsejable—, Gobernación, Trabajo, Industria e Información y Turismo, así como por el Secretario General Técnico de la Presidencia y el Director del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

La Ponencia parecía, en principio, bastante equilibrada: cuatro representan-

(43) El mismo día que aparecieron los nombramientos de Benítez de Lugo y de Garrido Falla en el «BOE».

(44) Asistieron, además del Vicepresidente y del Secretario General de la Comisión (Benítez de Lugo y Garrido Falla), los Subsecretarios de Asuntos Exteriores (Pedro Cortina Mauri); Hacienda (Juan Sánchez Cortés); Gobernación (Luis Rodríguez Miguel); Obras Públicas (Agustín Plana); Trabajo (Ricardo Gómez-Acebo Santos); Industria (Ángel Cuevas); Información y Turismo (Pío Cabanillas Gallas); Vivienda (Blas Tello); el Presidente del Patronato (Laureano López Rodó) y el Director del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (Andrés de la Oliva); el Secretario General Técnico de la Presidencia (José María Hernández-Sampelayo), y los Directores Generales del Tesoro (Juan José Espinosa Sanmartín) y de Presupuestos (José Ramón Herrero Fontana). Faltaron los Subsecretarios de Justicia, Educación Nacional, Comercio y Agricultura. Los tres Vocales Permanentes aún no habían sido nombrados. Acta núm. 1, Archivo de la Dirección General de la Función Pública.

tes de la Presidencia del Gobierno y cinco Subsecretarios. Dos de éstos, los de Gobernación y de Información y Turismo, estaban próximos al equipo de la Presidencia. El primero, Rodríguez Miguel, había estado vinculado desde el primer momento a los trabajos preparatorios del nuevo Estatuto y, como Procurador en Cortes, formó parte de la Ponencia encargada de informar el proyecto de Ley de Bases. El segundo, Pío Cabanillas, era persona próxima a Fernando Garrido Falla desde la época en que convivieron en el Colegio Mayor «César Carlos».

Benítez de Lugo aprovecha el mes de agosto para hacer unos cambios mínimos, de escasa trascendencia, en el preexistente texto articulado, que es sometido a informe de la Ponencia durante los meses de septiembre y octubre. Esta lo que hizo fue actualizar su redacción para introducir las adaptaciones necesarias a las Bases recién promulgadas, como había indicado el Ministro. Pero sobre todo para que el texto pudiera ser asumido por el Pleno de la Comisión Superior de Personal, dado que en él se encontraban los Subsecretarios de todos los Ministerios civiles. Y de ahí ser elevado y aprobado por el Consejo de Ministros, después de que se evacuara el preceptivo dictamen del Consejo de Estado. Por lo tanto, había que ir consensuando la redacción del articulado al máximo posible, y dejar que el Consejo de Ministros dirimiera sólo las cuestiones más importantes en las que no se hubiese podido obtener la deseable conformidad de todos los miembros de la Comisión.

c) *La III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa*

En septiembre de 1963, durante los días 9 al 14, tiene lugar, una vez más en el Palacio de la Magdalena de Santander y, como era tradicional, organizada por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, la tercera edición de una semana de estudios sobre la reforma administrativa. Esta vez dedicada monográficamente a la Función Pública. El tema no podía ser de más actualidad teniendo en cuenta la aprobación de la Ley de Bases hacía poco más de un mes.

Las ponencias y los ponentes no presentaban muchas novedades (45) en el escenario habitual de lo que eran ese tipo de reuniones, o al menos de las dos precedentes. Y entre los participantes habría que destacar esta vez, junto con los invitados tradicionales, funcionarios relevantes de los distintos Ministerios, la presencia de trece tacs pertenecientes a las dos primeras promociones que ya habían sido seleccionados por el Centro de Alcalá (46).

(45) Además de la sesión inaugural, a cargo de J. M.^a HERNÁNDEZ SAMPELAYO con una conferencia sobre *El Estatuto de Funcionarios*, los ponentes fueron: Fernando GARRIDO FALLA, *Estructura y funcionamiento de los órganos centrales en materia de personal*; Antonio CARRO MARTÍNEZ, *La dedicación a la Función Pública*; Aurelio GUAITA, *La unificación de cuerpos: posibilidades y desarrollo*; Andrés DE LA OLIVA DE CASTRO, *Selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios*, y José Ramón HERRERO FONTANA, *La remuneración de los funcionarios públicos*. Hubo otra ponencia sobre *Clasificación de cuerpos y puestos de trabajo en la Administración Pública*, que desarrolló Fernando GARRIDO FALLA por ausencia de Enrique SERRANO GUIRADO, Secretario General Técnico del Ministerio de la Vivienda, profesor de Derecho Administrativo y recién nombrado Vocal Permanente de la Comisión Superior de Personal. El discurso de la sesión de clausura estuvo a cargo de López Rodó, Comisario del Plan de Desarrollo.

(46) Fueron los siguientes: José Antonio Abad Candela, de la Oficialía Mayor de la Presidencia del Gobierno; Francisco González Navarro, del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios; Julio Camuñas y Fernández Luna y Antonio Fernández Fábrega, del Ministerio de Industria; Victoriano Colodrón y Carlos Fcal Lago, del Ministerio

De la lectura de las ponencias y de las comunicaciones que se presentaron se desprende los análisis tan sinceros y realistas que se efectuaron y las propuestas tan concretas como fundamentadas que se hicieron, a la vista de la inmediata redacción del texto articulado que debía aprobar el Gobierno a plazo fijo. No se ocultaron problemas y preocupaciones, como los derivados de la unificación de los Cuerpos Generales o de la implantación de un nuevo sistema de remuneraciones, pero el tono general de la reunión fue distendido y elevado el nivel de las aportaciones.

Convendría destacar de esta III Semana la aparición de un grupo de tacs, reunido en torno a una comunicación presentada a la Ponencia sobre *La unificación de cuerpos: posibilidades y desarrollo* (47). La comunicación se refería exclusivamente a los criterios y soluciones para efectuar la integración sólo de funcionarios con título universitario en el nuevo Cuerpo Técnico de Administración Civil. Hicieron un planteamiento hábil conectando, nada más y nada menos, la formación inicial del Cuerpo Técnico con el éxito de la reforma administrativa (48). Este grupo de opinión, en cuestión de pocos meses, se transformó en el núcleo principal que aglutinó a los tacs de los distintos Ministerios en la defensa de una integración individual y selectiva por titulación universitaria. Fue la primera vez que un grupo de funcionarios compareció públicamente en una reunión oficial para efectuar un planteamiento reivindicativo, aunque estuviera camuflado de consideraciones técnicas.

A Benítez de Lugo, que acudió también a Santander, se le reservó un papel más protocolario o simbólico que realmente activo: el de presidir las sesiones. Aunque también presentó una comunicación a la Ponencia sobre *La dedicación a la Función Pública*, en la que, al final, hizo una alusión tan retórica y caballerosa como inútil a su antagonista y ahora ya de nuevo par, López Rodó (49).

Este clausuró la Semana con unas breves palabras en las que conectó

de la Vivienda; Eduardo Gorrochategui Alonso, Alberto Gutiérrez Reñón y José María Ruiz de Elvira y Mira, del Ministerio de Comercio; Jesús Ladero Alvarez, del Ministerio de Trabajo; Francisco Prieto Rodríguez y Lucio Rafael Soto, del Ministerio de Obras Públicas; y el autor de este trabajo, entonces en comisión de servicio en la Secretaría General Técnica de la Presidencia.

(47) Los firmantes de aquella comunicación, que también tenía la finalidad de un manifiesto o proclama a favor de una formación inicial selectiva del Cuerpo Técnico, fueron: Antonio Fernández López, Jefe del Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo de la Presidencia del Gobierno (Consejero-Delegado del «BOE» a los pocos meses); José Antonio Abad y José María Guitián, de la Presidencia del Gobierno; Eduardo Gorrochategui, Alberto Gutiérrez Reñón y José María Ruiz de Elvira, del Ministerio de Comercio, y Ernesto Noguero, del Ministerio de Obras Públicas.

(48) Decían en su comunicación con acierto: «... el problema de la integración de los actuales Cuerpos Técnicos de Administración civil en los nuevos cuerpos generales desborda el ámbito de las legítimas preocupaciones de sus miembros para conectarse con las finalidades esenciales perseguidas por el legislador. Es decir, el acierto o desacierto en la solución de este problema no sólo beneficiará o perjudicará a un numeroso grupo de funcionarios que ocupa una posición estratégica en la Administración Pública, sino que además será un criterio objetivo y valioso para calibrar el éxito o el fracaso de la reforma administrativa».

(49) Ver *III Semana sobre la Reforma Administrativa*, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1963, pág. 112. Las palabras de Benítez de Lugo fueron: «La I Semana de Estudios de la Reforma Administrativa fue organizada por el entonces Secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno, don Laureano López Rodó. Entretanto, ha conseguido las realizaciones que entonces preconizó. Tomemos enseñanza de su tesón y capacidad de trabajo, ya que sería mucha pretensión la de alcanzar su talento.» El halago dejó indiferente a su destinatario.

—como era costumbre habitual del momento— la reforma administrativa al desarrollo económico («nada de cuanto se refiere a la Reforma Administrativa me es indiferente, no sólo por mi condición de Catedrático de la asignatura, sino también por mi calidad actual de Comisario del Plan de Desarrollo Económico»). López Rodó anunció algunas previsiones del programa de inversiones públicas en determinados sectores (enseñanza, investigación, transportes, agricultura), pero lo más audaz fue el anuncio que hizo sobre el aumento de las retribuciones de los funcionarios:

«... hoy me atrevería a decir que para el próximo año 1964 se podrá disponer para el incremento de las remuneraciones de unos mil millones de pesetas, cifra que, por supuesto, no se trata de repartir a voleo, manteniendo el mismo nivel de productividad de los servicios. Hace falta que esos mil millones sirvan precisamente de palanca y de resorte para una mayor productividad administrativa y una eficaz mejora estructural de nuestra Administración» (50).

Lo que no debió hacer nada feliz al Director General de Presupuestos, José Ramón Herrero Fontana, presente en el acto. López Rodó, a pesar de todo, no quería perder protagonismo de cara al exterior sobre la reforma de la Función Pública, que estaba entrando ya en la fase normativa final.

d) *El problema de la formación inicial del Cuerpo Técnico de Administración Civil*

En la reunión del 30 de noviembre, Carrero somete a examen de la Comisión Superior de Personal la redacción dada por la Ponencia a las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del anteproyecto; es decir, las que se refieren a la formación inicial de los nuevos Cuerpos Técnico y Administrativo. A pesar de que preside el propio Ministro y de que la reunión había durado tres horas, no hay acuerdo. En el acta sólo consta:

«Se abrió sobre este tema una amplia discusión en la que intervinieron la mayoría de los miembros presentes, quedando el asunto pendiente» (51).

La cuestión candente de la composición inicial del Cuerpo Técnico de Administración Civil y, consecuentemente, la del Cuerpo Administrativo ocupa otras tres sesiones de la Comisión: las de los días 4, 6 y 9 de diciembre. Y por el contenido de las actas, que ya empiezan a ser más precisas y minuciosas, se desprende lo difícil que se presentaba llegar a un acuerdo que fuese aceptado por la mayoría de los miembros de la Comisión.

Las tres opciones que se manejaron, al margen de matices y concreciones expuestas sobre la marcha, fueron en síntesis las siguientes: la integración en el nuevo Cuerpo Técnico de todos los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos y

(50) El discurso de clausura fue publicado en el libro citado en la nota anterior y, además, en el núm. 69 de «Documentación Administrativa», septiembre 1963, págs. 156 y ss.

(51) Acta núm. 6, Archivo de la Dirección General de la Función Pública.

escalas técnico-administrativos de los Ministerios, en bloque, al margen de su titulación; el acceso limitado exclusivamente a los que estuvieran en posesión de título universitario superior; y una intermedia, consistente en el pase al nuevo Cuerpo superior no sólo de los licenciados universitarios, sino también de los que sin tener esta titulación hubiesen ingresado en el antiguo Cuerpo o escala por oposición o hubiesen desempeñado durante un determinado período de tiempo unos puestos con ciertos requisitos y condiciones. Y aquí es donde se daba la posibilidad de una gran variedad de supuestos y matices.

En la sesión del 4 de diciembre es aceptada una propuesta presentada por el entonces Subsecretario de Obras Públicas, Vicente Mortes. Su planteamiento fue ecléctico pero hábil: en el nuevo Cuerpo Técnico sólo se integrarían funcionarios con título superior, pero se constituirían (52) dentro de cada Ministerio unas escalas a amortizar con los funcionarios que, sin poseer título superior, hubiesen ingresado por oposición o desempeñado funciones administrativas de nivel superior. La paz parecía haber llegado al seno de la Comisión Superior de Personal. Es más, la propuesta resultó tan atractiva que el mismo principio se hizo extensivo a la formación de los Cuerpos Administrativo y Auxiliar para los funcionarios que no poseyeran las correspondientes titulaciones de bachillerato.

Pero con ella se empezaban a introducir mecanismos que de entrada distorsionaban y conculcaban el enfoque de la nueva estructura corporativa, basada en el principio de la titulación.

En la sesión del 9 de diciembre —que no presidía Carrero Blanco—, el Subsecretario de Hacienda, Juan Sánchez Cortés, vuelve a la carga con el problema de la formación inicial del Cuerpo Técnico; es decir, replantea con insistencia renovada la cuestión, lo que supone abandonar la propuesta del Subsecretario de Obras Públicas y que había sido aprobada en la sesión anterior. Su alternativa —dice— es la única que sirve para resolver el grave problema que tiene el Ministerio de Hacienda con la formación inicial que se pretende del Cuerpo Técnico: más de la mitad de los Delegados Provinciales de Hacienda no están en posesión de título universitario superior. Por ello propone que accedan al nuevo Cuerpo superior no sólo quienes se encuentren en posesión de esta titulación, sino también los que hubiesen ingresado en los Cuerpos técnico-administrativos preexistentes por oposición libre en concurrencia con los que poseyeran título superior, así como quienes hubiesen desempeñado con anterioridad a la Ley de Bases funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Lo que en la práctica suponía que la totalidad de los funcionarios de la Escala Técnica del Cuerpo General de Administración de la Hacienda Pública (y lo mismo los del resto de los Ministerios) que no poseyeran título superior se integrarían en el Cuerpo Técnico.

Si bien ambos grupos, titulados y no titulados, gozarían en el nuevo Cuerpo de los mismos derechos, los procedentes del segundo no disfrutarían de la interministerialidad. O, lo que es lo mismo, permanecerían prestando siempre servicio en el Ministerio de procedencia; es decir, del que dependieran en aquel momento. Era la única distinción que se establecía entre los dos grupos. Limitación, por otra parte, bien relativa, pues pocos alicientes presentaba para los funcionarios del Ministerio de Hacienda (sobre todo desde el plano retributivo) la posibilidad de cambiar de Ministerio.

La solución de Sánchez Cortés parecía razonable por pragmática para salir

(52) En el Acta núm. 7 se utiliza la expresión gráfica de «a su lado». Archivo del mismo centro directivo.

del atolladero en el que él mismo había colocado a la Comisión, si no fuera porque alteraba completamente el fundamento de la nueva estructura corporativa: la correlación entre el nivel educativo formal y la formación inicial para desempeñar en el futuro las funciones superiores de naturaleza administrativa. Por ahí podría quebrar toda la reforma desde su propia base: la de que la Administración contara con un Cuerpo de titulados universitarios que asumieran funciones administrativas de nivel superior, y que los funcionarios de este mismo nivel pertenecientes a los Cuerpos especiales se dedicaran exclusivamente a las funciones propias de su especialidad. Es decir, en la misma línea de lo que había pretendido hacía años el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En definitiva, el nuevo modelo de una Función Pública más racional, homologable con el de otros países europeos, chocaba frontalmente con los intereses más inmediatos de un amplio e influyente grupo de funcionarios. Que no es que ocupasen puestos más o menos relevantes en —nada más y nada menos— el Ministerio de Hacienda, sino que sus funciones tenían un inequívoco valor estratégico para la obtención de los ingresos tributarios del Estado (53). Por eso triunfó en aquel momento la propuesta de Sánchez Cortés, sin contar con el hecho de su primacía respecto de los Subsecretarios de los demás Ministerios. En aquel momento la elaboración y ejecución presupuestaria concedía al Subsecretario de Hacienda una indiscutible posición preeminente.

La Comisión Superior de Personal, en la que tantas esperanzas se habían depositado como órgano central que velara por el cumplimiento del espíritu y letra de la nueva legislación de funcionarios, estaba naciendo con mal pie. No facilitaba acuerdos consensuados, sino todo lo contrario: desde el inicio de sus actividades se había convertido en la arena donde se afirmaban y mantenían de manera inflexible las posiciones difícilmente conciliables de ambos bandos. Durante sus reuniones la mayoría de los Subsecretarios asumían la actitud propia de los espectadores en un partido de tenis.

Y es que allí se estaban ventilando muchas cosas con el pretexto de la formación inicial del Cuerpo Técnico de Administración Civil. En resumen, se trataba, ni más ni menos, de establecer una nueva correlación de fuerzas actuantes en materia de Administración Pública, que ya venía de atrás, desde el inicio de la reforma administrativa en 1957. Y la reforma del Estatuto de Funcionarios que se pretendía representaba el acto final de una obra iniciada hacía seis años.

Un nuevo Cuerpo de funcionarios de nivel superior, con formación específica en materia de gestión pública, distribuidos por todos los Ministerios civiles, en servicios centrales y periféricos, y dependiente orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, no era una idea que llenara de satisfacción a los Cuerpos superiores del Ministerio de Hacienda. Principalmente a dos de ellos con los que podía darse una cierta tensión funcional y consiguiente rivalidad: uno, el de Abogados del Estado, de innegable prestigio político y social, y el otro, el de Intervención y Contabilidad, líder indiscutible en materia presupuestaria.

En principio, no creían aconsejable dejar en otras manos la dirección de la necesaria e imprescindible modernización de nuestra Administración, encima

(53) El propio Subsecretario de Hacienda advirtió expresa y reiteradamente en las reuniones de la Comisión Superior de Personal de los efectos negativos que podría tener en la recaudación de los impuestos el hecho de que se integraran en el Cuerpo Administrativo los funcionarios que desempeñaban funciones directivas en las Delegaciones Provinciales de Hacienda. Lo que en la práctica era considerado por los interesados como una degradación.

recomendada por organismos internacionales (54), con la lógica consecuencia de renovar estilos y métodos de gestión administrativa y de introducir nuevas ideas y conceptos (como los de planificación, programación, dirección por objetivos, control de gestión...). La llegada anual de nuevas promociones de tacs a la Administración tenía que implicar necesariamente, a medio y largo plazo, un nuevo reparto de funciones y competencias en la Administración civil del Estado.

El nuevo Cuerpo Técnico, formado exclusivamente por universitarios, tarde o temprano afectaría al *status quo* de los otros Cuerpos superiores. La posición contraria contó en algunas ocasiones con una defensa casi numantina por parte de los elementos más conservadores, en todos los aspectos, de los Cuerpos de élite que dominaban feudalmente (como ya había puesto de relieve el Instituto de Estudios en 1962) parcelas completas de nuestra Administración.

Lo que produjo, lógicamente, una reacción de signo contrario. La integración selectiva en el Cuerpo Técnico sí que movilizó a amplios sectores de funcionarios técnico-administrativos universitarios de todos los Ministerios. Que se aglutinaron, principalmente, en torno a dos grupos perfectamente identificables: uno, en Obras Públicas, Ministerio en el que habían ingresado en tres convocatorias consecutivas a partir de 1953 algo más de doscientos cincuenta Licenciados en Derecho, lo que había supuesto un enorme impacto en la organización y funcionamiento administrativo del Departamento. Y el otro, constituido por las dos primeras promociones de más de dos centenares de tacs seleccionados conjuntamente a través del Centro de Alcalá de Henares, y que habían sido destinados, además de al Ministerio de Obras Públicas, a los de Industria, Comercio y Vivienda. Entre ambos grupos sumarían alrededor de la cuarta parte de los efectivos de titulados superiores en activo de todos los Cuerpos técnico-administrativos.

e) *Un dictamen del Consejo de Estado con voto particular*

Así las cosas, el 11 de diciembre el Ministro Subsecretario de la Presidencia solicita el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, que lo emite en la sesión del Pleno de 9 de enero de 1964.

El dictamen contiene setenta y dos comentarios y observaciones a los ciento cinco artículos, cuatro disposiciones finales y catorce transitorias que integran el texto del anteproyecto. Se trata de un dictamen exhaustivo, nada ambiguo cuando aborda el tratamiento que se da en el anteproyecto a los principales aspectos de la reforma legal de los funcionarios. Pero esto no quiere decir que planteara duda alguna en cuanto a su legalidad (55), a pesar del voto particular presentado por tres miembros, precisamente con motivo de la integración de los funcionarios de los Cuerpos técnico-administrativos en el Cuerpo Técnico. Es decir, a favor de la propuesta planteada por el Subsecretario de Hacienda, Juan Sánchez Cortés, que había sido aceptada por la Comisión Su-

(54) Ver el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, editado por la OCYPE, 1962.

(55) En el preámbulo del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, se incluyó el siguiente párrafo: «El dictamen emitido por el Consejo de Estado fue unánime en cuanto al conjunto del proyecto, debiendo destacarse que, por cuanto se refiere a su legalidad, se dice expresamente en él: "El Consejo de Estado no puede por menos de aplaudir la fidelidad con que, en general, el texto articulado se ciñe al de la Ley de Bases".»

perior de Personal y, por lo tanto, se había incorporado tal cual al anteproyecto de texto articulado.

Porque se dio un fenómeno bastante inusual: que el Pleno del Consejo se apartara radicalmente del criterio que había expuesto su Comisión Permanente sobre esta misma cuestión, en su anterior dictamen de 25 de octubre de 1962.

En esta ocasión, el Pleno del Consejo de Estado llamaba la atención sobre la trascendencia y repercusión que esta cuestión tenía para la reforma de la Función Pública:

«Es ésta verdaderamente una cuestión muy delicada. El Consejo, tras detenida reflexión y ponderación de los intereses en juego, cree que convendría considerar este precepto según los siguientes criterios que se permite proponer... El Consejo estima que este tema es sumamente importante y como aquel del que depende en mayor grado seguramente el éxito o frustración de la reforma que la Ley pretende... Sería frustrar casi en su integridad la reforma burocrática, que es toda la razón de ser de la Ley, tanto porque se habría burlado su intención expresa de seleccionar un grupo altamente cualificado en el Cuerpo Técnico para atribuirle funciones superiores, frente a la actual indeterminación y carácter del Cuerpo Técnico-Administrativo, que viene cumpliendo funciones de la más varia índole» (56).

El Pleno del Consejo fue abundante y contundente en argumentos para desmontar el sistema de integración en el Cuerpo Técnico previsto en régimen transitorio propuesto.

En primer lugar, con un exceso de dureza, arremetía contra el propósito de que la mera posesión de titulación universitaria en los funcionarios técnico-administrativos permitiera acceder al Cuerpo Técnico. Pues si bien el hecho de ser licenciado universitario era requisito esencial para integrarse en el nuevo Cuerpo superior,

«... debe reducirse estrictamente a los supuestos en que dicha titulación tuvo una significación personal y funcional determinante para el ingreso en las escalas, y no en aquellos casos en que los títulos no han tenido relación con la función directiva, y tiene, por consiguiente, una significación apenas ornamental en el funcionario».

En segundo lugar, el Consejo de Estado tampoco comparte la propuesta de que también se permita la integración de los no titulados que ingresaron por oposición «en concurrencia con titulados superiores»:

«No parece justa esta posibilidad, que haría depender la conversión en funcionarios del Cuerpo Superior a no titulados por razones totalmente fortuitas.»

(56) El dictamen del Consejo de Estado asumió, con otras palabras, la tesis expuesta en la comunicación que habían presentado los tacs en la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, celebrada en el anterior mes de septiembre. Ver nota 47.

Por último, en cuanto a reconocer el derecho a integrarse a los funcionarios técnico-administrativos que «con anterioridad a la Ley de Bases hayan desempeñado funciones de gestión, estudio y propuesta de nivel superior», considera que

«esta fórmula ambigua cuya aplicación iba probablemente a dar entrada en el Cuerpo Técnico a la gran mayoría, si no a todos, de los actuales funcionarios...».

Consecuentemente, el Consejo de Estado llega a proponer expresamente una nueva redacción de la regla correspondiente de la Disposición Transitoria Segunda, restringiendo la integración en el Cuerpo Técnico a los titulados universitarios que

«pertenecen actualmente a una Escala o Cuerpo Técnico-Administrativo, para el ingreso en los cuales se haya exigido en la respectiva convocatoria título universitario o de enseñanza técnica superior».

Y concluye:

«Sólo estos ingresados en función de su cualificación profesional de titulados tienen una razón clara y objetiva para distinguirse del resto de los funcionarios de las mismas Escalas ingresados al margen de dicha cualificación... Sería paradójico que el resultado de la reforma fuese el de un simple cambio de nombre de los actuales Cuerpos Técnico-Administrativos, que pasarían en bloque al Cuerpo Técnico general, con la necesidad inmediata de tener que cubrir de arriba abajo las escalas del Cuerpo Administrativo, Cuerpo más numeroso, necesariamente, que el anterior.»

El Consejo de Estado en esta ocasión mantuvo una posición muy restrictiva en cuanto a la formación inicial del Cuerpo Técnico: sólo deberían acceder al mismo los titulados universitarios que hubiesen ingresado en sus Cuerpos técnico-administrativos de procedencia en virtud de oposiciones en cuya convocatoria se exigiera expresamente la mencionada titulación (57).

Frente a este criterio mayoritario del Pleno —integrado por diecinueve miembros— presentaron un voto particular conjunto el conde de Vallellano, Presidente del Consejo; José María García Goldáraz, Arzobispo de Valladolid y Consejero electivo; y Luis Peralta España, Director General de lo Contencioso y Consejero nato.

Los Consejeros disidentes, valga la expresión, efectuaron unas últimas consideraciones —decían— de «índole moral o política». En esencia, se refieren a la degradación que supondría para los no titulados su integración en el Cuerpo Administrativo. Sin ahorrarse, por otra parte, la llamada de atención sobre la posibilidad de que el asunto se llegara a convertir en un problema político:

(57) Los servicios de la Comisión Superior de Personal aplicaron las normas de integración en el Cuerpo Técnico de forma rigurosa, inspirándose en este criterio del Consejo de Estado, de tal manera que no accedieron al Cuerpo Técnico alrededor de una veintena de licenciados universitarios pertenecientes al Cuerpo Técnico-Administrativo del Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que en ninguna convocatoria se había exigido el requisito de la titulación universitaria. La Sala 6.ª del Tribunal Supremo, en su momento, confirmó la legalidad de la correspondiente resolución administrativa.

«Esta degradación sería una consecuencia a todas luces injusta y no querida por el legislador, y que, a mayor abundamiento, podría dar lugar a un problema político de sensible gravedad, al poder enfrentar a ese gran número de funcionarios, hasta ahora fieles servidores del Estado, con una Administración que les desconoce las consideraciones merecidas por quienes, con lealtad y esfuerzo, le han prestado largos y fructíferos servicios.»

Este argumento, de tono dramático por la advertencia implícita que contiene, incorporado al voto particular, recuerda el expuesto reiteradamente por el Subsecretario de Hacienda, Juan Sánchez Cortés, en la Comisión Superior de Personal. No es de extrañar, pues, que lo trajera al Consejo de Estado su subordinado jerárquico el Director General de lo Contencioso, Luis Peralta. Tiene la lógica de la disciplina. ¿Pero qué tenía que ver con todo esto el bueno del Arzobispo de Valladolid? Y, lo que resulta más sorprendente, ¿cómo consiguió que sólo se incorporasen a su posición dos miembros del Consejo de Estado? ¿Confió en exceso que uno de ellos fuese el propio Presidente y pensó que por el mero hecho de la jerarquía se obtendrían miméticamente más adhesiones para el voto particular?

En cualquier caso, el dictamen del Consejo de Estado significó un duro revés para las pretensiones del Ministerio de Hacienda. Pero ¿aceptaría la derrota?, ¿cuál sería su siguiente movimiento?

Como vamos a ver a continuación, el funcionamiento de la Comisión Superior de Personal en los meses siguientes estuvo influido y condicionado por esta cuestión.

V. LA APROBACIÓN DEL TEXTO ARTICULADO POR EL CONSEJO DE MINISTROS

a) *Un anteproyecto de Ley extemporáneo: la creación del Cuerpo Técnico de Administración Fiscal*

Efectivamente, el Ministerio de Hacienda parece no rendirse ante las observaciones del Consejo de Estado. Aún guardaba en la manga una carta importante: independizarse de la reforma que iba a traer la futura Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, mediante la creación de su propio Cuerpo Técnico de Administración Fiscal, en el que tendrían cabida, en bloque, todos los funcionarios de la preexistente Escala Técnica del Cuerpo General de la Hacienda Pública, con o sin el requisito de la titulación superior. Era una solución hábil pero prepotente. Con la amenaza de excluirlos del nuevo Estatuto y, de esta manera, obviar el problema de la titulación, se pretendía forzar la integración de los no titulados en el Cuerpo Técnico. En caso contrario, se trataba de un claro intento de salirse del proyecto y montar su propia reforma.

Una semana después de conocido el dictamen del Consejo de Estado con la solución dada por la mayoría de los Consejeros a esta cuestión y el voto particular de otros tres, el Ministerio de Hacienda puso en circulación un anteproyecto de Ley creando en su Departamento el mencionado Cuerpo (58). Es un golpe de

(58) El 17 de enero de 1964 se envía con un saluda del Ministro de Hacienda a todos los Ministros, anunciando «que será sometido a la deliberación del próximo Pleno del Consejo de Ministros». Ni que decir tiene que el proyecto de Ley no había sido sometido al preceptivo informe de la Comisión Superior de Personal.

audacia que provoca desconcierto en Presidencia del Gobierno e irritación en los demás Ministerios, que pueden comprobar cómo Hacienda pretende resolver su problema mientras se olvida del análogo que también existe para los no titulados de otros Cuerpos técnico-administrativos ministeriales. El Ministerio de Hacienda está echando un pulso a la Presidencia y al resto de los Ministerios.

Así las cosas, el 25 de enero se vuelve a reunir la Comisión Superior de Personal, ahora bajo la presidencia de Carrero Blanco. El Ministro comienza dando cuenta del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión del día anterior, por el que se retira el proyecto de creación del Cuerpo Técnico de Administración Fiscal (59). El Subsecretario de Hacienda se cree obligado a explicar el origen de la creación del nuevo Cuerpo y, una vez más, la íntima conexión que tiene con la regulación contenida en la Disposición Transitoria Segunda.

El Ministro, según el acta de la reunión, también aborda la cuestión por antonomasia:

«Asimismo se refiere a la fórmula que deberá utilizarse en el Decreto de aprobación del texto articulado de la Ley de Bases de Funcionarios, a los efectos de ilustrar sobre los puntos en que se ha seguido el dictamen de la mayoría del Consejo de Estado y aquellos otros sobre los que se siga el criterio del voto particular que se mantuvo en el seno de aquel Alto Cuerpo consultivo» (60).

La redacción del acta resulta confusa. En definitiva, ¿cuál era el planteamiento que hizo el Ministro? Pues ni más ni menos que se dejaba la decisión definitiva en manos de los propios Ministros. O, lo que es lo mismo, que la elección de una u otra alternativa sería tomada por el mismo Consejo de Ministros. De la Comisión Superior de Personal no cabía esperar ya posibilidad alguna de acuerdo.

b) *La reunión del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1964*

López Rodó en sus *Memorias* (61) cuenta lo sucedido de la siguiente manera:

«En el Consejo de Ministros del 7 de febrero, se trató del proyecto de texto articulado de la Ley de Bases del Estatuto de los funcionarios civiles del Estado. El Consejo se prolongó hasta altas horas de la madrugada, sin llegar a una redacción definitiva y se facultó a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, de la que yo formaba parte, para ultimarlos (62). Tras una amplia inter-

(59) En el acta de la correspondiente sesión no figura que se adoptara semejante acuerdo, al menos formalmente.

(60) Acta núm. 10. Archivo de la Dirección General de la Función Pública.

(61) *Ob. cit.*, págs. 436-437.

(62) Sobre esta costumbre de que la Comisión Delegada de Asuntos Económicos adoptara decisiones propias del Consejo de Ministros en Pleno, dice Paul PRESTON en *Franco, caudillo de España*, Grijalbo, 1994, pág. 868: «Muy pronto la comisión [de Asuntos Económicos] se convirtió en un miniconsejo de ministros. Al principio asistían a ella varios ministros con responsabilidades en temas económicos. Sin embargo, a medida que se convertía en el auténtico centro del poder, se discutían en ella otros temas aparte de los económicos, y otros ministros buscaban excusas para asistir a las reuniones.» Estas reuniones eran presididas formalmente por Franco y asistía a ellas López Rodó, aunque no fuese aún Ministro, en calidad de Comisario del Plan de Desarrollo.

vención mía, en la reunión de 14 de febrero, se llegó a un acuerdo sobre el texto articulado del Estatuto de funcionarios, que se dio por aprobado en el anterior Consejo de Ministros, por lo que lleva la fecha de 7 de febrero, y se publicó en el "Boletín Oficial" del 15.»

Esto es cierto, pero hubo algo más. Efectivamente, en la reunión del Consejo de 7 de febrero se discutió el asunto y tampoco hubo, en principio, acuerdo. O, mejor dicho, se decidió que Presidencia del Gobierno redactara dos nuevas alternativas sobre las versiones, mayoritaria y restringida, que se habían mantenido en el Consejo de Estado. Y que se distribuyeran a todos los Ministros. Posteriormente, se les llamaría por teléfono para que votaran por una u otra opción de integración en el Cuerpo Técnico.

Y así se hizo, o, mejor dicho, así lo hizo el propio Ministro. Obtuvo mayoría (sólo por el escaso margen de dos votos de diferencia) la que patrocinaba una integración exclusiva de titulados superiores. Bien es verdad que en la última versión se había mitigado el criterio tan restrictivo que habían mantenido la mayoría de los Consejeros: además de estar en posesión del título superior, era suficiente con que se perteneciera a Cuerpos técnico-administrativos para cuyo ingreso se exigiera en aquel momento título universitario o de enseñanza técnica superior, al margen de que en la convocatoria concreta no hubiera sido necesario este requisito. Pero, en definitiva, triunfaba la postura favorable a una formación inicial del Cuerpo Técnico sólo con titulados superiores.

Efectivamente, en la siguiente reunión de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se aceptó el resultado de la votación telefónica, con el visto bueno definitivo a todo el texto articulado. Que, efectivamente, aparece como formalmente aprobado en la reunión del anterior Consejo de Ministros del día 7 de febrero (63).

De momento había concluido la primera parte de la obra. Pero el Ministerio de Hacienda no se daba por vencido. La decisión gubernamental no había resuelto definitivamente la cuestión. A pesar de la sensación de victoria que corría entre los titulados superiores (64) por los pasillos de los Ministerios, la controversia no había quedado zanjada definitivamente. Había una nueva línea de resistencia.

Si no se había conseguido que la Ley permitiera el acceso al Cuerpo Técnico de quienes no estaban en posesión de título universitario, al menos había que evitar su integración en el Cuerpo Administrativo; eludir la degradación. Esta era la última batalla.

Las espadas, pues, continuaban en alto.

(63) En el acta del Consejo de Ministros consta: «A propuesta del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, el Consejo dio su conformidad a un Decreto por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado.» Nada más.

(64) La evolución de los acontecimientos era seguida con el máximo interés y preocupación en la mayoría de los Ministerios. El amplio grupo de futuros tacs que presionaba a favor de la integración exclusiva de titulados universitarios, dirigido por Ernesto Noguero y Alberto Gutiérrez Reñón, tenía su puesto de mando en el despacho del Consejero-delegado del «BOE», Antonio Fernández López. Era uno de los mejores lugares de la Administración para enterarse inmediatamente cuál había sido la decisión del Gobierno y, en definitiva, la redacción definitiva de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley, con la opción que había salido victoriosa.

c) *Los estudios técnicos de la Comisión Superior de Personal para la integración de funcionarios en los nuevos Cuerpos Generales: hacia una solución del conflicto*

Antes de la aprobación de la Ley articulada, los servicios de la Comisión Superior de Personal (65) habían iniciado, a mediados de enero de 1964, la recogida de datos sobre los funcionarios que inicialmente deberían integrarse en los cuatro nuevos Cuerpos Generales: Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno.

En la citada sesión de 25 de enero de 1964, el propio Vicepresidente de la Comisión recuerda a los Subsecretarios presentes

«la conveniencia de que contesten lo más rápidamente posible a la petición de datos y antecedentes sobre los Cuerpos Administrativos de cada Ministerio, con vistas a preparar el decreto de integración de tales cuerpos en los creados por la nueva legislación de funcionarios» (66).

Este trabajo, realizado durante los meses de marzo, abril y mayo, iba facilitando paulatinamente la aproximación cuantitativa y cualitativa a una realidad que al principio se desconocía. Se iba perfilando la posible composición numérica inicial de cada uno de los Cuerpos recién creados, la conveniente homogeneidad del tratamiento dado a Cuerpos y escalas análogos de los distintos Ministerios para evitar agravios comparativos, profundizando en algunos casos más allá de la engañosa denominación de algunos de ellos, el anticipo de las consecuencias más inmediatas en la formación inicial de los nuevos Cuerpos y de sus funciones aplicando el régimen transitorio introducido por la Ley...

Mientras tanto, el Subsecretario de Hacienda no ocultaba su disconformidad con la solución dada por la Ley articulada para la integración en los Cuerpos Técnico y Administrativo, y su repercusión en la actitud de sus funcionarios destinados en los servicios centrales y provinciales del Ministerio. Sánchez Cortés no se daba por vencido. El funcionamiento de la Comisión, en cuanto órgano colegiado, se resentía de la posición poco colaboradora de los tres Vocales natos pertenecientes al Ministerio de Hacienda (Espinosa Sanmartín, Herrero Fontana y el propio Sánchez Cortés). Lo que hacía sonreír a los otros tres Vocales natos de la Presidencia del Gobierno (López Rodó, Hernández Sampelayo y De la Oliva), que no podían ocultar una relativa satisfacción ante las dificultades que iba teniendo el nuevo órgano central de personal en manos de Benítez de Lugo.

(65) Benítez de Lugo, para protegerse del «horror al vacío administrativo» por si la Comisión Superior de Personal no conseguía consolidarse, mantuvo a título personal la Presidencia de la Comisión Liquidadora de Organismos y la gestión del personal del Cuerpo Administrativo del Africa Española. Así que, durante los primeros meses, había una confusión buscada de propósito entre la reducida organización que atendía a una y otra Comisión. Los primeros funcionarios de la Administración Civil del Estado, designados en enero de 1964 para atender exclusivamente las funciones de la Comisión Superior de Personal, fueron José Garrido Falla y el autor de este trabajo. El resto, perteneciente al *Afrika Corps* o procedente de organismos suprimidos, trabajaba indistintamente para el funcionamiento de la Comisión Liquidadora de Organismos y los servicios administrativos (asuntos generales y régimen interior) de la Comisión Superior de Personal.

(66) Acta núm. 10, Archivo de la Dirección General de la Función Pública.

Este empezaba a tener dudas sobre la bondad de la solución legal arbitrada, no ya para la constitución inicial del Cuerpo Técnico, sino sobre la pertinencia de situar en el Cuerpo Administrativo a todos los antiguos funcionarios técnico-administrativos que no poseían título superior (67).

No había más remedio que encontrar una solución a este problema y, de paso, desbloquear la actitud obstruccionista de los representantes del Ministerio de Hacienda en la Comisión. Y ello suponía la modificación inmediata de la Ley recién aprobada en febrero. La única solución era, pues, la del decreto-ley. Una norma de rango formal de ley que, respetando la formación inicial del Cuerpo Técnico, facilitara al mismo tiempo una cierta equiparación de los antiguos técnico-administrativos sin titulación superior con los nuevos tacs. Y que, además, diera entrada en el nuevo Cuerpo Administrativo a los funcionarios auxiliares de mayor antigüedad.

Benítez de Lugo, en comidas de trabajo, empezó a vender la idea del decreto-ley a sus colegas Subsecretarios. La acogida fue francamente favorable. Y para el Subsecretario de Hacienda significó la firma de la paz administrativa.

Admitido el planteamiento, más para satisfacer los intereses inmediatos de casi un millar de funcionarios que para consolidar una estrategia de intensa reforma estructural de la Función Pública, se recuperó la antigua idea del Subsecretario de Obras Públicas, Vicente Mortes, de crear en paralelo unas escalas técnico-administrativas de ámbito ministerial. En cuanto a la integración de auxiliares en el Cuerpo Administrativo, para evitar su inicial insuficiencia de efectivos, se facilitó el acceso no sólo a quienes hubiesen alcanzado la categoría administrativa de auxiliares mayores, sino también a los que habiendo ingresado por pruebas selectivas poseyeran el bachillerato superior, así como a los que contaran con diez años de servicios efectivos y hubiesen accedido a sus Cuerpos o escalas auxiliares de origen mediante oposición libre.

El consenso generado entre los Subsecretarios y demás Vocales de la Comisión Superior de Personal ante la idea de un decreto-ley de contenido generoso, que permitiera salir de la crispación a los técnico-administrativos sin título, así como favorecer a los funcionarios auxiliares, fue un estímulo para su rápida promulgación.

El pragmatismo se había impuesto. No era posible pretender que avanzara la reforma de los funcionarios teniendo a un amplio sector de éstos escasamente motivados, cuando no activamente alterados, en una actitud de clara y manifiesta oposición; al Ministerio de Hacienda dispuesto a entorpecer cualquier decisión; a los propios Vocales natos de la Presidencia del Gobierno amplificando y tergiversando las dificultades por las que atravesaba la Comisión... Benítez de Lugo, apoyado por Garrido Falla, optó por abrir una nueva vía de entendimiento y pacto, aunque fuese a costa de algunos de los principios en que inicialmente se había sustentado la reforma. Contar sólo con el parecer de dieciséis Consejeros de Estado podía ser altamente legitimador para determinadas decisiones en el plano legal, pero escasamente útil para la suma de los apoyos que se necesitaban para allanar el camino y sacar adelante el desarrollo de la Ley. Las reglas del juego, obviamente, no se circunscribían al plano legal.

(67) Para Benítez de Lugo fue decisivo el siguiente hecho: iban a reunirse en el mismo Cuerpo Administrativo un antiguo compañero suyo del Cuerpo Técnico-Administrativo de la Presidencia del Gobierno después de casi cuarenta años de servicios al Estado, que no era licenciado universitario, con la hija de éste, que acababa de ingresar en la Escala Auxiliar de un Ministerio, pero que poseía el bachillerato superior. Aquella reunión de padre e hija en el Cuerpo Administrativo era demasiado fuerte. Benítez de Lugo exclamó sin recato alguno: —Esto no puede ser. Nos hemos equivocado.

Benítez de Lugo, desde una posición débil, decidió aproximarse a los requerimientos de sus adversarios y, con ello, evitar el enfrentamiento permanente. Pero, como más adelante se verá, no se trató de la paz, sino de una tregua, que duró poco más de tres años. Y ahí estuvo su error o su buena fe.

Así las cosas, en la reunión del Consejo de Ministros de 26 de junio se aprobaron dos disposiciones que, si bien servían para pacificar el funcionamiento interno de la Comisión Superior de Personal, también distorsionaban el contenido de la reforma que debería desarrollarse desde el recién inaugurado órgano central de personal; ahora era otra distinta de la que inicialmente se había diseñado.

VI. ALGUNAS NOVEDADES DE LA LEY DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

La creación de la Comisión Superior de Personal y de cuatro Cuerpos Generales únicos para toda la Administración Civil del Estado, que dependían orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, fueron sus principales logros, al menos desde el punto de vista del contenido material de la Ley. Al margen de las novedades que se introdujeron en materia de situaciones administrativas, incompatibilidades, régimen disciplinario o funcionarios de empleo. En cuanto a los derechos económicos de los funcionarios, la nueva regulación se posponía a una futura Ley de Retribuciones.

Pocas innovaciones de entidad quedaban ya, como no fueran las plantillas orgánicas con la consiguiente clasificación de puestos de trabajo, como instrumento ordenador y de racionalización de los efectivos de la Función Pública estatal.

a) *La formación y administración de los nuevos Cuerpos Generales*

El Decreto 1880/1964, de 26 de junio, aprobado de conformidad con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, declaró la naturaleza de 96 Cuerpos y escalas que deberían quedar extinguidos y sus funcionarios integrados en los cuatro nuevos Cuerpos Generales.

De ellos, 19 eran declarados de naturaleza mixta, técnica y administrativa; 5 de naturaleza exclusivamente administrativa; 28 auxiliar; y 4 subalterna (68).

Esta disposición de carácter general se complementaba con el Decreto-Ley 10/1964, de 3 de julio, que, como se ha dicho, fue aprobado en la misma reunión del Consejo de Ministros. Contenía las previsiones necesarias para la creación de una Escala Técnico-Administrativa a extinguir en cada Ministerio, con los no titulados universitarios, así como para el pase de auxiliares —«con carácter excepcional y por una sola vez», se decía en el art. 2.º (69)— al Cuerpo Administrativo.

(68) Posteriormente fue completada la relación inicial de estos Cuerpos y escalas por el Decreto 1789/1965, de 1 de julio, que añadió a la lista tres Cuerpos auxiliares más (del Instituto de Cultura Hispánica, del Tribunal de Cuentas y del Parque Móvil de Ministerios Civiles). También por Ley 82/1964, de 16 de diciembre, se dispuso la integración del Cuerpo Técnico, a extinguir, de Interventores civiles procedentes de la Administración del antiguo Protectorado de España en Marruecos. Y por Ley 164/1965, de 21 de diciembre, la del Cuerpo de Operadores Mecánicos Auxiliares de la Lotería Nacional, con lo que concluyó el proceso de integración en los Cuerpos Generales por procedimientos extrarreglamentarios.

(69) Esta declaración no fue sino una manifestación de ingenuidad. La concepción tan generosa para el pase de auxiliares al Cuerpo Administrativo, como era de prever, no

Resuelta, por lo tanto, la principal cuestión de fondo pendiente a propósito de la integración de funcionarios generales, sólo quedaba hacer efectivas las previsiones legales en esta materia. Es decir, poner en marcha el ejercicio de las competencias que a la Presidencia del Gobierno le correspondían respecto de este personal.

La Ley articulada establecía implícitamente una estrategia para garantizar la composición de los nuevos Cuerpos Generales y hacer efectiva su nueva dependencia orgánica de la Presidencia del Gobierno: primero, su formación inicial mediante la publicación en el «BOE» de las relaciones circunstanciadas (70) de los funcionarios integrados en los mismos; después, la gestión de personal de estos Cuerpos centralizada en la Presidencia del Gobierno.

Pues bien, para dar cumplimiento al régimen transitorio aprobado en la Ley articulada, y a las disposiciones reglamentarias dictadas para su desarrollo, se publicaron en un suplemento del «BOE» de 30 de diciembre de 1964 las relaciones de funcionarios que inicialmente se habían integrado en los Cuerpos Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno (71). Según estas relaciones, la formación cuantitativa de los nuevos Cuerpos Generales fue la siguiente: 2.647 técnicos de Administración Civil (72), 947 administrativos, 11.086 auxiliares y 3.658 subalternos. En el mes de septiembre del año siguiente se publicó una nueva Orden (73) por la que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto-Ley 10/1964, de 3 de julio, pasaban 5.812 auxiliares al Cuerpo Administrativo, que quedaba,

satisfizo a los componentes del Cuerpo Auxiliar a los que no alcanzaron los beneficios del Decreto-Ley 10/1964. Dos años y medio después de su promulgación, la Disposición Transitoria de la Ley 106/1966, de 28 de diciembre, extendió el régimen que aquél había establecido «con carácter excepcional y por una sola vez». De esta manera, todos los auxiliares ingresados con anterioridad a 1.º de enero de 1965 tenían las puertas abiertas para ingresar automáticamente en el Cuerpo Administrativo, conforme fueran cumpliendo algunos de los requisitos previstos en el Decreto-Ley de julio de 1964 y supeditado a la existencia de vacante. De esta manera se remató definitivamente la alteración de la concepción inicial sobre el papel del nuevo Cuerpo Administrativo. Aunque los efectos no llegaron a ser tan perturbadores como al principio pudo parecer, debido, en parte, al importante número de auxiliares que ya habían iniciado estudios universitarios. Se trataba de abrir posibles vías de promoción de una manera intuitiva, algo demagógica y poco programada.

(70) Con este extraño adjetivo aparecen denominadas en el artículo 27. 1 de la Ley. Esta expresión, que enseguida adquirió carta de naturaleza administrativa, tenía su justificación porque en las relaciones figuraban una serie de circunstancias de los funcionarios.

(71) Fueron aprobadas por Orden de 14 de diciembre, concediéndose un plazo de quince días para la presentación de reclamaciones contra las mismas. El elevado número de las que se presentaron motivó que su aprobación definitiva se retrasara hasta la Orden de 20 de febrero de 1966.

(72) Ricardo GONZÁLEZ ANTÓN, en un documento sin publicar titulado *El Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado. Apuntes sobre sus antecedentes*, desagrega los datos aparecidos en estas relaciones de la siguiente manera: 2.137 funcionarios se encontraban en situación de servicio activo; 37 en excedencia voluntaria; 18 en excedencia especial; 113 supernumerarios y 8 cesantes. Los Ministerios con mayor número de efectivos eran Hacienda (424) y Gobernación (373). En cambio, en Comercio sólo se encontraban destinados 15. En cuanto a su distribución por sexo, sólo 290 (apenas un 11 por 100) eran funcionarias. De los funcionarios en servicio activo, el 46,37 por 100 trabajaba en Madrid (991) y el resto en provincias. En cuanto a la edad, un 34,90 por 100 no llegaba a los cuarenta años y un 30,77 por 100 superaba los cincuenta. El valor modal está entre los 40 y 49 años (908). En la relación aparecían nombres tan dispares como los de Carlos Arias Navarro (ingresado en 1929) y Enrique Tierno Galván (en 1944); los de escritores y poetas como Juan García Hortelano y Angel González, amén de ilustres catedráticos (Naharro, Ollero, Luna, Garrido Falla, Fuentes Quintana, Velarde Fuentes...).

(73) Orden de 30 de septiembre de 1965 («BOE» núm. 245).

por lo tanto, integrado con alrededor de 6.700 funcionarios efectivos. Y poco más de 6.000 en situación de servicio activo.

Constituidos los nuevos Cuerpos Generales dependientes de la Presidencia del Gobierno, ésta tenía que asumir la gestión de estos funcionarios. Previamente conviene hacer constar que ni la Ley de Bases ni su texto articulado contenían un precepto que le encomendara, de manera expresa y clara, la total y completa administración del personal de estos Cuerpos. Aunque a lo largo del texto articulado existían diversos artículos que atribuían, de manera fragmentaria, competencias sobre aspectos parciales de la misma (74). Una Orden de 28 de noviembre de 1964 intentó acabar con esta indefinición, atribuyéndola al Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal las funciones señaladas en el artículo 17 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; es decir, los ascensos, destinos, excedencias y jubilaciones que se realizaran de acuerdo con facultades regladas. Con esta discutible técnica jurídica de la citada Orden ministerial se completó el paquete de las funciones que constitufan la gestión de personal que, en relación con los funcionarios de estos cuatro Cuerpos, iba a asumir paulatinamente la Presidencia del Gobierno (75), a través del Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal. Y de cuya gestión administrativa se encargarían los correspondientes servicios (76) de la misma.

Indudablemente que sustraer del ámbito ministerial la tramitación de expedientes relativos a las vicisitudes profesionales de más de dieciocho mil funcionarios, y centralizarla en el Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, podía significar dotar a éste de una innegable influencia sobre determinados aspectos de la gestión administrativa de estos Cuerpos. Pero también presentaba serios inconvenientes.

Uno de ellos, que pronto se comprobó empíricamente, fue que una mínima zona de nuestra Función Pública, que sólo alcanzaba alrededor del 8 por 100 del total de efectivos, iba a quedar sujeta a un control más directo y previsiblemente mucho más riguroso, aunque sólo fuera por afán ejemplificador, que el resto de los funcionarios pertenecientes a otros Cuerpos en lo concerniente a la aplicación del nuevo Estatuto. La gestión de los Cuerpos Especiales seguía encomendada a los respectivos Ministerios. Y otro, no menos importante, que las funciones de gestión de los Cuerpos Generales absorbían la mayor parte del tiempo del

(74) Por ejemplo: aprobación de Reglamentos (art. 15.1.A.b); convocar las oposiciones para ingreso (art. 15.1.C); clasificar las plazas reservadas a estos Cuerpos (art. 15.1.E); las hojas de servicio (art. 28.1); nombramiento de funcionarios de carrera (art. 32); la convocatoria común de concursos (art. 58); las permutas (art. 62)...

(75) El artículo 1.º del Decreto 4156/1964, de 17 de diciembre, disponía: «A partir de 1 de enero de 1965 y en tanto no se asuman definitivamente por la Presidencia del Gobierno las correspondientes competencias continuarán los distintos Departamentos ministeriales civiles tramitando los expedientes relativos a situaciones administrativas, separaciones, jubilaciones y demás cuestiones singulares que plantea la administración del personal integrado en los Cuerpos Generales de la Administración civil.» Las competencias fueron asumidas definitivamente —como decía el Decreto— por Ordenes de la Presidencia del Gobierno de 17 de septiembre de 1965, para el Cuerpo Subalterno; de 15 de noviembre de 1965, para el Cuerpo Técnico; y de 18 de diciembre del mismo año, para los Cuerpos Administrativo y Auxiliar.

(76) Por Decreto 3800/1964, de 19 de noviembre, se aprueba el Reglamento de la Comisión Superior de Personal. Dependientes de la Secretaría General se creaban tres Servicios: el de Asuntos Generales y Régimen Interior, el Gabinete Técnico y el Registro de Personal al servicio de la Administración del Estado. A este último servicio se le encomendaban, entre otras atribuciones, «en general, todo lo relativo a la Administración del personal de Cuerpos Generales».

Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, por lo que no tendría tiempo para prestar atención a otras cuestiones más relevantes sobre la política general de la Función Pública.

b) *Consideraciones sobre el tratamiento dado a los Cuerpos Especiales*

La distinción puramente formal entre Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales no respondía a criterio sustantivo alguno (77), pero hizo fortuna y ya apareció en las primeras versiones de borradores circulantes de anteproyecto de Estatuto.

No vamos a insistir ahora en la escasa fundamentación de esta clasificación que tan bien sirvió a determinados intereses corporativos. Baste decir, en síntesis, que el mismo denominador común podía existir entre un técnico de Administración Civil y un subalterno, como pertenecientes ambos a la clase de Cuerpos Generales; que entre un ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y un cartero urbano, o entre un letrado del Consejo de Estado y un torrero de faro, considerados todos ellos como miembros del género Cuerpos Especiales. Y, por supuesto, la interministerialidad tampoco era un criterio decisivo para distinguir entre lo administrativo (o general) y lo especial, ya que también gozaban de movilidad por todos los Departamentos civiles los estadísticos, los funcionarios de Correos y Telégrafos, los interventores y contadores, y los abogados del Estado, entre otros.

De esta clasificación legal que, por un lado, agrupó a un heterogéneo 8 por 100 del total de funcionarios (Cuerpos Generales) y, por otro, a un no menos dispar 92 por 100 (Cuerpos Especiales), sólo interesa ahora efectuar un breve comentario sobre dos cuestiones concretas: cómo este último grupo se libró del afán reduccionista que afectó de lleno, como acabamos de ver en el apartado anterior, a los Cuerpos Generales; y su grado de incorporación real al ámbito de aplicación de la nueva Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

El intento de someter a los Cuerpos Especiales a un proceso de unificación o fusión similar al de los Cuerpos Generales aparece ya en las primeras versiones que se preparan del anteproyecto de Ley General de Funcionarios Civiles del Estado en el año 1962.

El Instituto de Estudios Políticos en su informe de abril de ese mismo año se ratifica en su parecer, emitido con anterioridad, sobre la pertinencia de reorganizar y refundir los Cuerpos Especiales, aunque la redacción del anteproyecto le parece, en principio, insuficiente.

Con base en la recomendación expuesta por el Instituto, en la versión siguiente del anteproyecto de Ley General, de abril de 1962, se añade al régimen transitorio un nuevo apartado del siguiente tenor:

(77) En una ponencia presentada por Andrés DE LA OLIVA DE CASTRO y Alberto GUTIÉRREZ RENÓN en la Mesa Redonda sobre *Sociología de la Administración Pública Española*, organizada en septiembre de 1967 por el Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, y publicada posteriormente en el núm. 124 de «Documentación Administrativa», correspondiente a los meses de julio-agosto de 1968, bajo el título de *Los cuerpos de funcionarios*, los autores desmontan cualquier criterio objetivo o racional que hubiera podido servir de fundamento a tan caprichosa clasificación. Se trata de un estudio imprescindible para conocer el origen y la evolución de nuestra estructura corporativa, y las consecuencias más inmediatas de la distinción legal de Cuerpos Generales y Especiales. Es un artículo de referencia para el conocimiento y comprensión de nuestra Función Pública como fenómeno político y social.

«El Gobierno, óda la Comisión Superior de Personal, dictará las disposiciones pertinentes para fundir (*sic*) o extinguir aquellos Cuerpos especiales cuya subsistencia se estime innecesaria.»

Hay que reconocer que el precepto incorporado concedía al Gobierno una facultad de contenido ampliamente discrecional («cuya subsistencia se estime innecesaria») para suprimir Cuerpos de funcionarios. Lo que no dejaba de ser inquietante, por un lado, y desproporcionado, por otro, en relación con la futura necesidad de que tuviesen que ser creados por ley. Aquella innovación no era de recibo en el contexto de dotar de mayores garantías y seguridad jurídica al funcionamiento de la Administración, que era una de las preocupaciones de fondo de las otras dos Leyes —de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo—, aprobadas años atrás. No se podía presentar como un avance en la modernización de la Función Pública española que el Gobierno pudiera suprimir un Cuerpo de funcionarios mediante decreto. De un plumazo, dicho en términos burocráticos y castizos.

El Consejo de Estado, en su dictamen de 25 de octubre de 1962, se mostró especialmente duro con el tratamiento que se daba en el anteproyecto a los Cuerpos Especiales. Si bien centró su firme oposición a su inclusión indiscriminada en el régimen común de los funcionarios públicos (no olvidemos que en aquel momento el texto se denominaba aún Ley General de Funcionarios Civiles del Estado), también apuntó que

«no está justificada tampoco esa deslegalización radical... de su subsistencia futura... La degradación normativa de esta materia no está justificada objetivamente ni se acomoda tampoco al criterio del Anteproyecto de que las futuras creaciones de Cuerpos especiales hayan de proceder precisamente de una Ley (art. 30, 2), ni al rango legal que el propio Anteproyecto pretende para sí».

El dictamen del Consejo de Estado produce impacto a los redactores del anteproyecto de Ley, que ya en su siguiente versión, la de enero de 1963, pierde la denominación de «general», desapareciendo cualquier tipo de disposición transitoria que aluda a la fusión de los Cuerpos especiales. Sin esta previsión se redactó el anteproyecto de Ley de Bases, fue aprobado por las Cortes Españolas y, más tarde y ya definitivamente, el texto articulado por el Gobierno. La fusión de Cuerpos Especiales había quedado aplazada hasta mejor ocasión (78).

En cuanto a la consolidación de los Cuerpos Especiales como grupo heterogéneo cuya única identidad era sólo su diferenciación de los llamados Cuerpos Generales, no vamos a remontarnos a principios de siglo. Bastará recordar que

(78) Hubo que esperar veinte años, y aun así fue más espectacular que real. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su Disposición Adicional Novena efectuó una amplísima refundición de Cuerpos y escalas, principalmente de organismos autónomos. La relación que contenía desde el plano cuantitativo fue exhaustiva. Si bien alguna de sus fusiones, que excepcionalmente presentaba un innegable aspecto cualitativo (es decir, más visceral que meditada) y afectaba directamente a los llamados Cuerpos de superélite, fue declarada más tarde inconstitucional. Este fue el caso concreto del Cuerpo Superior de Letrados del Estado, integrado por los de Abogados del Estado, Técnicos Letrados del Ministerio de Justicia, Letrados de la Dirección General de Registros y del Notariado, y Letrados del Consejo de Estado. Respecto de este último Cuerpo fue declarada inconstitucional la integración por Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio.

esta sutil, aunque algo forzada, distinción fue efectuada por el Consejo de Estado en el ya citado dictamen de octubre de 1962:

«una cierta confusión en toda la regulación del Anteproyecto, derivada de la mezcla de regulaciones de muy distinto tipo; por una parte contiene normas de régimen puramente formal (escalafones, hojas de servicio, adquisición y pérdida de la condición funcionarial, situaciones, plantillas, deberes, incompatibilidades, vacaciones, licencias, régimen disciplinario, régimen económico), por otra parte formula un principio de unificación de Cuerpos y habilita un sistema de poderes de gobierno sobre el funcionariado y establece unos criterios generales sobre selección, perfeccionamiento, provisión de destinos, etc.».

Empieza por ser bastante discutible, por forzada, la distinción —¿dialéctica?— introducida por el Consejo de Estado entre «normas de régimen puramente formal» y algunos aspectos para los que de momento no encuentra denominación común que los englobe (y que más adelante califica de «régimen material»). Aunque en este segundo apartado de normas innominadas haya que admitir algunas peculiaridades o singularidades en materias tales como la de provisión de destinos. Pero no dejaba de ser una distinción artificial y un tanto caprichosa, por no decir interesada. En esta segunda zona se situaban, curiosamente, todas las principales facultades que afectaban a la llamada autogestión corporativa, y cuya pérdida de titularidad en favor de centralizaciones más razonables implicaba un ataque al poder de los Cuerpos superiores. Por eso no es de extrañar que el Consejo de Estado, pensando en su propio Cuerpo de Letrados, cerrara la anterior argumentación arrimando el ascua a su sardina:

«Pero entonces ocurre con toda claridad, a juicio del Consejo, que las exclusiones del régimen de la Ley general en cuanto a tales materias, no pueden limitarse a esas dos tan singulares [se está refiriendo a la Carrera Diplomática y a los Cuerpos docentes], puesto que exactamente las mismas razones de especialidad en cuanto a la existencia de organizaciones burocráticas especiales, en cuanto a la autoridad que ha de ser responsable de su gobierno, y en cuanto al sistema de selección, formación y perfeccionamiento y provisión de vacantes determinado por la especialidad a la que sirven, se dan en otra serie mayor de Cuerpos.»

Y, más adelante, sienta con precisión cuál es su criterio sobre la cuestión:

«El régimen formal, el que hace referencia a los aspectos tradicionales de un régimen estatutario de los funcionarios, puede ser extendido a la generalidad de los Cuerpos de la Administración española... El régimen material, el que hace relación al desarrollo orgánico de las respectivas carreras, a los modos de inserción en el servicio, al ingreso, perfeccionamiento, promoción, provisión de vacantes, autoridad efectiva para el gobierno de los Cuerpos, no puede ser objeto de una extensión del mismo alcance. Un régimen unitario de estas cuestiones sacrificaría, en aras de una simplificación aparente, intereses mucho más sustanciales y, por

de pronto, la razón misma de ser de esos ya referidos Cuerpos especiales.»

En la más escrupulosa línea trazada por el Consejo de Estado se mantuvo la Ley de Bases de julio de 1963 (79), y de ahí pasó al texto articulado sin modificación alguna (80).

En definitiva, respecto de los funcionarios de estos Cuerpos Especiales, el Estatuto de 1964 tuvo una aplicación secundaria (tienen prioridad sus disposiciones específicas) e incompleta (diecisiete artículos —los de mayor enjundia a efectos del autogobierno corporativo— son excluidos expresamente). Y todo ello sacramentalmente desde la propia Ley.

No ofrece, pues, duda alguna cuál fue la estrategia de los Cuerpos de élite: se apuntaron a todo lo que les podía beneficiar (o simplemente ser útil), y desde la propia Ley de 1964 se garantizó la existencia de un régimen propio y específico. O, lo que es lo mismo, se exceptuaron de lo que no era de su interés para mantener la permanencia y reproducción de su influencia corporativa. Estrategia que se hizo más patente aún con el régimen de retribuciones implantado a partir de octubre de 1965.

En síntesis, la idea fue adherirse formalmente a los vientos de reforma y modernización de la Administración que, a la vez, les permitió blindarse frente a cualquier riesgo que implicara una pérdida de poder en el complejo ámbito de las relaciones corporativas con la Administración.

c) *Una innovación venida a menos: el puesto de trabajo*

Durante aquel lustro —de 1958 a 1963— se habían alzado muchas voces denunciando los efectos perversos de la organización corporativa de nuestra Función Pública, incluso patrocinando el modelo anglosajón de empleo o puesto de trabajo como remedio adecuado para tales males. Pero, a fin de cuentas, se trataba de un enfoque completamente ajeno a la historia de nuestra Administración y radicalmente opuesto a la tradición acuñada por vía legislativa.

A pesar de la simpleza que suponía esta actitud frente al conservadurismo a ultranza de gran parte de los Cuerpos superiores especiales —del que acabamos de ver importantes y expresivas muestras en los dos apartados anteriores—, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado quiso incorporar a su texto algún elemento novedoso para paliar los efectos de mantener (e incluso reforzar) la estructura corporativa y la distinción formal entre Cuerpos Generales y Especiales. Y este elemento fue el puesto de trabajo. En definitiva, se trataba de abrir un nuevo camino para evitar los excesos de la patrimonialización de determinadas esferas de actividad pública por parte de los grandes Cuerpos. Algo así como establecer una salvaguarda indirecta o secundaria para conseguir mayor racionalidad en la atribución de funciones a los Cuerpos de funcionarios.

Por primera vez en nuestro país, un Estatuto de Funcionarios vinculaba, aunque fuera de manera incipiente y tímida, la ordenación de la Función Pública con la organización de los servicios de la Administración del Estado. Y lo hacía a través de unos cuantos instrumentos inéditos tanto por su denominación como por la idea poco acabada que en aquel momento pudieran tener de los mismos

(79) Base III, 4, de la Ley 109/1963, de 20 de julio.

(80) Artículo 24.3 de la Ley articulada de 7 de febrero de 1964.

sus patrocinadores: las plantillas orgánicas y la consiguiente clasificación de puestos de trabajo.

A propósito de esta novedad legal conviene efectuar una aclaración preliminar sobre el reparto inicial de funciones en esta materia, entre la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno y la Comisión Superior de Personal. La primera reclamaba su protagonismo sobre todas las cuestiones relativas a la estructura orgánica de los Ministerios, y consideraba que las plantillas orgánicas y la consiguiente clasificación de los puestos de trabajo eran una cuestión íntimamente ligada a ella. En consecuencia, y en virtud de una discutible *vis atractiva* (81), la Secretaría General Técnica asumiría todo lo relativo al desarrollo y puesta en marcha de esta innovación. El papel de la Comisión Superior de Personal se limitaba a la función consultiva de las disposiciones de carácter general que hubieran de promulgarse.

Y así fue. Inmediatamente se aprobaron (82) las bases para la clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas, instrumentos que se habían concebido en el plano normativo como una importación tal vez demasiado acrítica de una carpeta con los cuestionarios utilizados por la Marina norteamericana para la descripción de tareas. El correspondiente Decreto contenía normas y criterios para el análisis y descripción de los puestos de trabajo; la creación de unas Juntas ministeriales de Clasificación de Puestos de Trabajo, integradas por especialistas designados por el Departamento y representantes de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Hacienda (83); los criterios de clasificación de los puestos a Cuerpos y para la racionalización de las plantillas orgánicas. Y poco tiempo más tarde (84) se dictaron unas amplias y minuciosas instrucciones para el desarrollo de las bases anteriores.

El procedimiento, de innegable rigor técnico, se hizo altamente complejo. El acopio de información cuantitativa y cualitativa y las técnicas de análisis utilizadas (cuestionarios, entrevistas, estudio directo de tareas...) para llegar a determinados resultados (distinción entre puestos adscritos a Cuerpos Generales y Especiales; clasificación general por niveles; grado de dedicación; determinación de los puestos de libre designación...) que ya, en muchos casos, estaban predeterminados por una realidad altamente formalizada, era demasiado prolijo. Tanto aparato técnico podía resultar desproporcionado a la vista de los resultados que se esperaban obtener. Fuera como fuese, esta operación pronto quedó impregnada de un recelo contra los afanes racionalizadores que parecían favorecer a los

(81) En la que influía el hecho de que José María Hernández Sampelayo, Secretario General Técnico de la Presidencia y Vocal nato de la Comisión Superior de Personal, pertenecía al sector tecnocrático de la casa que no se adhería de una manera entusiasta a la presencia de Benítez de Lugo al frente de la misma Comisión.

(82) Por Decreto 865/1964, de 9 de abril.

(83) A partir de la promulgación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, cualquier asunto que afectara a la administración de personal y que supusiera la creación de algún nuevo órgano *ad hoc* para su consideración y tratamiento necesitaba contar con representaciones expresas de ambos Ministerios. El coprotagonismo de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Hacienda para resolver cualquier cuestión de personal en algunas ocasiones se convirtió en algo más que una molestia para el resto de los Departamentos. Las tensiones entre ambos protagonistas se traducían muchas veces en criterios radicalmente discrepantes que desconcertaban a los Ministerios y dificultaban la solución de los problemas. Que a la postre siempre necesitaban la aprobación definitiva, por razón de la materia, de uno u otro Ministro.

(84) Orden de 30 de junio de 1964 («BOE» núm. 158).

Cuerpos Generales, y muy especialmente a los tacs, y se convirtió en la arena para la dialéctica de la lucha entre Cuerpos.

Las cosas iban lentas (85) y las plantillas orgánicas con la consiguiente clasificación de puestos de trabajo no terminaban de cuajar en el ámbito de la Administración Civil del Estado. Tampoco la Secretaría General Técnica, o, mejor dicho, el Secretario General Técnico, José María Hernández Sampelayo, mostraba gran interés por este programa que, como se acaba de decir, suscitaba fuertes tensiones intercorporativas en defensa de los respectivos intereses. Aquella operación, a pesar de su buena presentación y fundamentación técnica, estaba cargada de corporativismo. Su desarrollo era cualquier cosa menos objetivo, sereno e imparcial; se había contagiado de todos los vicios que se derivaban de una rígida estructura corporativa.

Esto no obstante, en abril de 1967 se da un nuevo paso (86) estableciendo una clasificación según la titulación o certificado mínimo exigido para el ingreso en el Cuerpo al que se adscriba el puesto. Aparecen por primera vez los cinco niveles educativos (título de enseñanza superior universitaria o técnica; enseñanza técnica de grado medio; bachillerato superior; enseñanza media elemental; enseñanza primaria), identificados con las letras A, B, C, D y E, respectivamente.

Parece como si la operación hubiera recibido un nuevo impulso y se estuvieran buscando líneas de menor resistencia. De todas formas, las plantillas orgánicas ya se habían convertido tácitamente en un instrumento de carácter voluntario. Su falta de aprobación no llevaba aparejada ninguna consecuencia negativa. El Ministerio de Hacienda jamás tuvo plantilla orgánica aprobada por el Consejo de Ministros y, además, hacía ostentación de ello. Y el hecho de haber cumplido con todas las prescripciones normativas sobre la materia tampoco suponía mayores ventajas que pudieran obtenerse de la Presidencia del Gobierno.

En 1971, la responsabilidad sobre esta materia es cedida por la Secretaría General Técnica —agotada ante los magros resultados obtenidos en siete años— a la Dirección General de la Función Pública (87). El procedimiento se simplifica, y las plantillas orgánicas se convierten en un instrumento formal que refleja una realidad administrativa que tampoco se pretende cambiar o alterar, más que lo mínimo indispensable, a través de este mecanismo. Y así, como una nueva rutina propia de la gestión de personal, renovada y modernizada, alcanzan su época dorada. Este último intento había consistido, fundamentalmente, en obtener información de cara a una redistribución de dotaciones presupuestarias y para racionalizar la evolución de las mismas. Pero el Ministerio de Hacienda sigue sin adherirse a un instrumento que no dirige y que puede servir para obtener datos que permitan cuestionar su política presupuestaria en materia de personal. Con-

(85) Por Orden de 17 de julio de 1965 se establecieron plazos para la descripción y clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas. El programa debía iniciarse con la redacción, aprobación y remisión a la Presidencia del Gobierno de las descripciones de los puestos de trabajo individuales o genéricos, antes de 30 de noviembre de 1965, y concluir con la propuesta de plantillas orgánicas con los puestos clasificados según el nivel o grado de dificultad y responsabilidad, antes de 1 de mayo de 1966. Por supuesto que ninguno de estos plazos llegó a cumplirse.

(86) Por Orden de 29 de abril de 1967 («BOE» núm. 108) se establecen normas para la clasificación por niveles de los puestos de trabajo en la Administración Civil del Estado.

(87) El Decreto 1310/1971, de 17 de junio, aprueba una nuevas normas sobre bases para la revisión y aprobación de las plantillas orgánicas de los Ministerios civiles, derogando el anterior Decreto de abril de 1964 y las posteriores órdenes de la Presidencia dictadas para su desarrollo y aplicación. Pero en esta época Benítez de Lugo ya no estaba al frente de la Dirección General.

tinuaba el boicot de manera explícita o implícita, según la oportunidad del momento.

En los casos en que se consiguió culminar el arduo proceso de aprobación de las plantillas, éstas no sirvieron en la práctica más que para identificar los cupos de los funcionarios de Cuerpos Generales en cada Ministerio. Para eludir y resolver los problemas de adscripción de algunos puestos a determinados Cuerpos concretos se inventaron las adscripciones «indistintas»; y para solventar el ajuste exigido por Hacienda entre dotaciones presupuestarias y puestos se acuñó el término de *puesto de banda o en banda*, y que no eran otra cosa que cantidades genéricas que servían para que todo cuadrara. Estos puestos eran la panacea que todo lo solucionaba.

El mero transcurso del tiempo hizo que las plantillas orgánicas, aunque ya sin la pretensión de la clasificación de puestos de trabajo ni de que sirvieran como instrumento de racionalización para una política de personal, facilitando la programación de efectivos, fuesen decayendo hasta su completa extinción por inanidad. Las relaciones de puestos de trabajo, sus más directas herederas, ya son otra cosa. Y, por supuesto, han quedado en la zona de la más absoluta dependencia del Ministerio de Hacienda.

En resumen, aquel importante intento de racionalizar las consecuencias que imponía la rigidez de la estructura corporativa, y los meritorios esfuerzos que se hicieron durante casi dos lustros para alcanzar en nuestra Administración —como ya había sucedido en la de otros países— una clasificación de puestos de trabajo, se saldó con un vergonzante fracaso.

VII. LA ÚLTIMA PIEZA LEGAL: LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO

a) *Los prolegómenos políticos, normativos y doctrinales*

Jordana de Pozas, en su discurso ante el Pleno de las Cortes Españolas de 15 de julio de 1963, en defensa del dictamen de la Comisión al proyecto de Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, trató de las remuneraciones. De su intervención en este momento conviene destacar los siguientes aspectos.

En primer lugar, el breve pero acertado diagnóstico que hizo de la situación (88):

«Prescindiendo de otras muchas críticas y reparos, suele afirmarse que tales remuneraciones son injustamente desiguales y generalmente insuficientes. La desigualdad dimana de la falta de unidad de la Administración del Personal, de la multiplicidad de las fuentes y del insuficiente control de los modos de retribución de los funcionarios. La insuficiencia, del evidente desfase entre la escala de sueldos y el coste de la vida. Las consecuencias que tal estado de cosas acarrea son gravísimas y su remedio, urgente.»

Pero si bien las desigualdades e insuficiencias, como notas más características de la situación, merecían su rápida corrección, el remedio específico para esta cuestión había que posponerlo a una futura Ley de Retribuciones. Y Jordana de Pozas dio la siguiente explicación de este aplazamiento:

(88) Vcr «Diario de Sesiones», pág. 794.

«Sucede, sin embargo... [que] no puede seriamente abordarse la solución de problema tan grave sin realizar previamente una serie de complejos estudios e investigaciones para conocer totalmente la realidad de la cuestión y valorar el coste de las nuevas remuneraciones que hayan de establecerse. De ahí que la ley general de funcionarios se limite a establecer cuáles serán los únicos conceptos admisibles para la remuneración de los funcionarios, aplazando para una ley de retribuciones y otra de seguridad social de los mismos la determinación concreta de la cuantía o límites de tales conceptos.»

Era cierta la inexistencia de datos fiables sobre lo que ganaban los funcionarios, sobre todo con cargo a fondos extrapresupuestarios, que constituían, en la mayoría de los casos, la parte más importante de sus ingresos (89). Pero había otra razón tan poderosa como ésta para aplazar la aprobación del régimen de retribuciones hasta que se preparara la correspondiente ley específica. La voluntad del Ministerio de Hacienda, o, lo que es lo mismo, de sus principales Cuerpos superiores, de no perder protagonismo alguno en esta materia. Era la última trinchera frente a los avances de las competencias formales de la Presidencia del Gobierno —y de los tacs emergentes— en materia de organización, procedimiento y personal de la Administración, que ya venía desde 1957. Aquí sí que no se podía permitir concesión alguna, por mínima que fuera. El diseño de un nuevo régimen de retribuciones desde otro Ministerio distinto de Hacienda, seguramente que no se efectuaría principalmente desde la perspectiva de los intereses específicos de los Cuerpos superiores de éste.

Los preceptos contenidos tanto en la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado como en su texto articulado (Base X y Capítulo IX del Título III, respectivamente) daban, en principio, un contenido claro a la futura Ley de Retribuciones: sería fundamentalmente la ley de las cifras, de las cuantías, pero poco más (90). La literatura normativa de carácter sustantivo se reduciría a lo mínimo indispensable. Era como si se hubiese llegado a un acuerdo inicial en el reparto de papeles entre los Ministerios protagonistas de la reforma de la Función Pública. No fue así y, como veremos más adelante, si la Ley de Retribuciones fue algo, no fue precisamente la ley de los números. Estos se guardaban celosamente en la Dirección General de Presupuestos.

(89) Una vez más habrá que recordar el Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Documentación Económica OCYPE, 1962, pág. 30: «Bajo dicho sistema [se refiere a lo que denomina un sistema central, es decir, que termine con los ingresos provenientes de las tasas ministeriales] los funcionarios públicos serían remunerados con arreglo a una base uniforme y con arreglo a una escala apropiada a su *status*, estimulando su dedicación exclusiva al servicio público, y relacionando de ese modo sus emolumentos con los servicios que prestan al Estado y no con las actividades concretas de su Ministerio.»

(90) En la Base X de la Ley 109/1963, de 20 de julio, se disponía que en la Ley de Retribuciones se establecería la cuantía de los distintos conceptos retributivos (apartado 1); el sueldo base consistente en una cantidad igual para todos los funcionarios y el cuadro general de coeficientes multiplicadores (apartado 2); el importe, en relación con el sueldo, de las pagas extraordinarias y los trienios (apartado 3); y la cuantía del sueldo base y los topes máximos de retribución (apartado 6). Análogas referencias se contenían en el texto articulado aprobado en febrero de 1964, a las que se añadió la de la cuantía de indemnizaciones, gratificaciones e incentivos (art. 101.1). Muchos de estos preceptos, al margen de su ambigüedad, buscada de propósito, fueron ignorados por la Ley de Retribuciones, tales como las cuantías de los complementos de sueldo o los topes máximos de retribución.

A diferencia de lo que ocurrió con algunas cuestiones relacionadas con el Estatuto de Funcionarios (nuevo órgano central en materia de personal, fusión de Cuerpos, clasificación de puestos de trabajo...), el epígrafe de las retribuciones no fue objeto de un tratamiento doctrinal específico e importante. Y ello a pesar de que el propio Benítez de Lugo, futuro Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, en el año 1959 había llegado a manifestar, simplificando en demasía: «En definitiva, no hay más que un problema esencial: el de la retribución» (91).

Alejandro NIETO, en una obra (92) que se puede considerar de referencia para el estudio de esta cuestión en aquellos años, llegó a afirmar sobre el diagnóstico hecho por Benítez de Lugo:

«A mí me parece, sin embargo, que esta tesis puede calificarse, cuando menos, de exagerada. La retribución es ciertamente un problema esencial, y hasta, si se quiere, el nervio de cualquier reforma de la función pública; pero no por ello se puede desconocer lo esencial de otros problemas funcionariales —como los del ingreso, ascenso, inamovilidad, disciplina, asociación, seguridad social y tantos otros— no menos importantes, y que en nada ceden al de las retribuciones. Lo que sucede es que la generación presente ha vivido bajo el ejemplo de la reforma de 1918, que, por razones contingentes, surgió por el interés de elevar unos sueldos que las alteraciones de precios habían arruinado, y ante cuya importancia las demás cuestiones pasaron a segundo plano.»

En cualquier caso, el debate estaba de entrada bastante condicionado por unas circunstancias que, como ya había dicho el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, era necesario arrumbar: que los funcionarios no generasen con su actividad pública ingresos paraestatales que sirvieran para complementar su exiguo sueldo presupuestario. Y ello, además, a nivel ministerial e, incluso, de dirección general. Este era el principal objetivo de la reforma: la unificación y centralización del sistema y su extensión a toda la Administración Civil del estado.

Conviene traer aquí el eslogan que entonces se presentaba casi como axioma, en relación con la integración de la cuestión en el marco de la reforma administrativa: que si la Administración española funcionaba deficientemente, algunas de las causas eran la desigualdad y también la insuficiencia de las retribuciones que, en términos generales, percibían los funcionarios.

b) *La preparación del anteproyecto de Ley; su tramitación administrativa y legislativa*

El anteproyecto de Ley de Retribuciones es redactado básicamente en la Dirección General de Presupuestos, sin someter previamente a comentario de la

(91) Ricardo RUIZ-BENÍTEZ DE LUGO Y RUIZ, *De cara a los Estatutos de Funcionarios*, «Documentación Administrativa», núm. 14, febrero 1959, pág. 17.

(92) *La retribución de los funcionarios en España*, Revista de Occidente, 1967. Se trata de una obra imprescindible para conocer no sólo los intentos legales y reglamentarios acaecidos en nuestra Administración a partir de 1965, sino los inmediatos antecedentes históricos sobre la cuestión en el siglo XIX.

Presidencia del Gobierno, ni de la Comisión Superior de Personal, las orientaciones o principales directrices a que iba responder el texto.

Fue informado formal y preceptivamente por la Comisión Superior en dos sesiones de 5 y 7 de diciembre de 1964, ambas presididas por Carrero Blanco. En la primera, el Subsecretario de Hacienda, Sánchez Cortés, explicó el contenido del texto. Consta en el acta correspondiente (93) que cuando el mencionado Subsecretario explicaba que «se trataba de restablecer la situación de que las remuneraciones fundamentales del funcionario lo sean en razón del sueldo presupuestario que le corresponde y no de gratificaciones puramente circunstanciales», el Ministro Subsecretario le interrumpió para «observar que sin querer desvirtuar la idea del señor Sánchez Cortés, resulta necesario recordar el estímulo que significa en quienes se dedican a la Administración Pública, el que los cargos de mayor responsabilidad compartan un aliciente económico adecuado». Declaración que en su aparente intrascendencia pudo servir, en su momento, de remota justificación para montar un complejo sistema de remuneraciones complementarias en el que, una vez más, los niveles superiores de la organización administrativa no es que, lógicamente, estuviesen mejor remunerados, es que algunos de ellos quedaban fuera de cualquier límite o tope máximo, como cautelarmente se había señalado en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

La Comisión Superior de Personal se limitó a proponer nueve modificaciones concretas al articulado del anteproyecto —algunas de las cuales eran simples mejoras gramaticales—, y lo informó favorablemente.

Al proyecto de Ley se presentaron 93 enmiendas en las Cortes Españolas, algunas de las cuales —pocas— fueron incorporadas al texto definitivamente aprobado. Según expuso Licinio de la Fuente en su discurso ante el Pleno (94), las principales modificaciones que se introdujeron en el proyecto del Gobierno fueron: la autorización al mismo para incluir en el cómputo de los trienios algunos servicios interinos prestados en el mismo Cuerpo o plantilla; dar carácter provisional al régimen de las remuneraciones complementarias que debía aprobar el Consejo de Ministros; la declaración expresa sobre el ingreso directo en el Tesoro de todas las figuras de parafiscalidad, cesando cualquier tipo de administración autónoma; la sustitución del sistema de aplicación gradual o sucesiva a los distintos Cuerpos o categorías de funcionarios, por un sistema de aplicación generalizada pero fraccionada. El proyecto fue aprobado, en esta ocasión, con diecisiete votos en contra.

El nuevo régimen de retribuciones de los funcionarios que estableció la nueva y tan esperada Ley 31/1965, de 4 de mayo, era, cuando menos teóricamente, absolutamente innovador. De entrada, distinguía dos grupos de conceptos perfectamente diferenciados que más tarde llegaron a denominarse sueldo reglado y sueldo discrecional (95).

El sueldo reglado estaba integrado por diversos elementos. En primer lugar, un sueldo-base igual para todos los funcionarios (96), lo que era más demagógi-

(93) Acta núm. 18, Archivo de la Dirección General de la Función Pública.

(94) «Diario de Sesiones» de 25 de abril de 1965, págs. 18738 y ss.

(95) Ver Alejandro NIETO, *ob. cit.*, págs. 235 y ss.

(96) Inicialmente, la Ley fijó el sueldo-base en 36.000 pesetas anuales (art. 3.º), si bien al mismo tiempo se preveía una aplicación fraccionada en cuatro etapas anuales, que el Decreto-Ley 14/1965, de 4 de noviembre, amplió a cinco. Según este Decreto-Ley, el sueldo inicial se reducía al 80 por 100 durante la primera etapa, incrementándose en 1.800 pesetas anuales durante cada una de las cuatro etapas sucesivas. Este aplazamiento, según el propio preámbulo de la disposición, se debía a que el aumento del gasto público que su-

co que una medida sería encaminada a evitar desigualdades que rozaban el escándalo. A este sueldo-base se le aplicaba un coeficiente multiplicador correspondiente a cada Cuerpo o escala. La Ley de Retribuciones estableció dieciocho coeficientes que iban del 1,0 al 5,5. Los trienios suponían un incremento anual del 7 por 100 del sueldo personal inicial correspondiente al Cuerpo. Y las dos pagas extraordinarias, en julio y en diciembre, eran cada una de ellas de una cuantía igual a una mensualidad del sueldo y trienios (97).

En materia de sueldo reglado habría que hacer previamente dos matizaciones. La primera, que a pesar de las manifestaciones contenidas en la Exposición de Motivos de la Ley de que el sueldo, trienios y pagas extraordinarias serían «el eje esencial de las retribuciones del funcionario público», y que «lo importante, a medida que se vaya aplicando la Ley, volverá a ser el sueldo», esto no fue así. O al menos no fue así para los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos superiores de élite, en los que la parte del león, valga la expresión, continuaba siendo el sueldo discrecional integrado por una multitud de complementos, como enseguida veremos. Y la segunda, que la asignación de coeficientes multiplicadores a cargo del Gobierno, operación para la que la Ley no había establecido criterio alguno (es decir, que entraba en la esfera de la más completa discrecionalidad), fue un trágala del Ministerio de Hacienda consentido por los demás Departamentos ministeriales gracias al trato formalmente igualitario dado a sus principales Cuerpos superiores. En definitiva, fue el plato de lentejas del refrán ofrecido por Hacienda.

En materia de sueldo discrecional, esto es, los complementos de sueldo, la Ley de Retribuciones, sorprendentemente, no contenía previsión alguna. Mejor dicho, la única que recogía era una remisión genérica a los artículos 98, 99 y 101 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (98); es decir, a los complementos de destino, de dedicación especial y familiar, y a las indemnizaciones, gratificaciones e incentivos, que tampoco habían sido descritos con detalle en la Ley de febrero de 1964 por entender que esa materia era más propia de la Ley de Retribuciones. La primera guardó silencio normativo en espera de la segunda, y ésta prefirió no decir nada. La técnica del reenvío y contrarreferencia se convirtió en un conveniente mareo de la perdis.

c) *Los decretos para la determinación del sueldo reglado...*

Alejandro NIETO (99), por lo que se refiere a la adjudicación de coeficientes multiplicadores a cada Cuerpo o escala de funcionarios, ya advirtió que

«al no sentar ningún criterio de clasificación era una simple página en blanco, de muy escaso valor, entregada a la discrecionalidad»

ponía al gravitar sobre los PGE y la economía española en un determinado período de tiempo, quebrantaría la nivelación de aquéllos y perturbaría el equilibrio económico. Alejandro NIETO, en la *ob. cit.*, pág. 227, recuerda que el cambio de criterio o toma de conciencia de las consecuencias económicas de una Ley aprobada hacía seis meses se puede encontrar en la sustitución del equipo ministerial de Hacienda. Efectivamente, en el mes de julio de 1965, Mariano Navarro Rubio fue reemplazado por Juan José Espinosa Sanmartín.

(97) Las pagas extraordinarias fueron el concepto del sueldo reglado que estuvo más castigado por las reducciones introducidas por el Decreto-Ley de noviembre de 1965. El cien por cien sólo se llegaría a alcanzar en 1970.

(98) Ver artículo 10 de la Ley 31/1965, de 4 de mayo.

(99) Ver Alejandro NIETO, *ob. cit.*, págs 335-336.

dad del Consejo de Ministros. En este sentido fueron muy numerosas las enmiendas que propusieron la indicación de unos criterios básicos de clasificación, a los que habría luego de sujetarse el Decreto correspondiente. Siendo de advertir que, con rara unanimidad, todas estas enmiendas —rechazadas por cierto en bloque— sugerían una jerarquización de la escala de coeficientes sobre la base del título exigido para el ingreso en el Cuerpo».

Efectivamente, del contenido del Decreto 1427/1965, de 28 de mayo, por el que se asignan coeficientes multiplicadores a los distintos Cuerpos de Funcionarios, poca racionalidad objetiva parece desprenderse de esta compleja operación que impuso un orden jerárquico en 198 Cuerpos y escalas (100), sólo con base en el sueldo reglado. Pero haciendo un esfuerzo se podría concluir que hubo, en principio, una clasificación de los dieciocho coeficientes en cinco tramos según el nivel de titulación exigido para el ingreso en el Cuerpo, tal y como ya había anticipado el Subsecretario de Hacienda, Juan Sánchez Cortés, en la Comisión Superior de Personal cuando presentó el anteproyecto de Ley. De manera que la primera zona (coeficiente 5,5) se adjudicó exclusivamente a los Cuerpos de Catedráticos de Universidad y de Escuelas Técnicas Superiores, ya que suponía la posesión del título de doctor; la segunda (de 5 hasta 4), para los licenciados universitarios o nivel equivalente; la tercera (de 3,6 a 2,3), para bachiller superior; la cuarta (de 2,1 a 1,7), para el bachiller elemental; y, por último, la quinta (de 1,5 a 1), para el certificado de escolaridad.

Más allá de esta ordenación de coeficientes por niveles de titulación, la adjudicación concreta de los mismos dentro de cada tramo adoleció de falta de criterios consistentes, objetivos o funcionales. Por ejemplo, de ocho Cuerpos de licenciados en Medicina, dos tenían coeficiente 5 y seis el 4. Algo similar sucedió con los funcionarios intérpretes de lenguas, que abarcaban casi toda la gama del tercer tramo 3,6, 2,9 y 2,3.

La única regla que podía extraerse de este galimatías era que los cuatro Cuerpos Generales tenían el coeficiente más bajo de los que correspondían a su respectivo tramo, con excepción del Cuerpo Subalterno: el Técnico, 4; 2,3 el Administrativo, y 1,7 el Auxiliar. Este criterio fue especialmente discriminatorio y perturbador para los emergentes tacs (101), que fueron objeto de una clasificación inadecuada teniendo en cuenta que la composición del Cuerpo era exclusivamente de licenciados universitarios, y las funciones que ya estaban desempeñando en la mayoría de los Departamentos, de inequívoco nivel superior. Pero la propia Ley de Retribuciones ya se había preocupado de efectuar una amplia y generosa equiparación económica con el Cuerpo Técnico no sólo de todas las Escalas Técnico-Administrativas a extinguir de los Ministerios creadas por el Decreto-Ley de julio de 1964, sino también de los 956 funcionarios que inicialmente se habían integrado en el Cuerpo Administrativo (102). De esta manera se consa-

(100) En el preámbulo del citado Decreto se dice que «no era fácil, dado el número de Cuerpos existentes en la Administración Pública y la complejidad de la función que tienen asignada».

(101) Al mismo tiempo sirvió para aglutinar a este inicialmente numeroso, disperso y variopinto colectivo de más de dos mil funcionarios en torno a la reivindicación constante y permanente del coeficiente 5, que se consiguió por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 1979; es decir, catorce años más tarde. Esta reivindicación era conocida como «el Gibraltar del Cuerpo Técnico».

(102) Contenida de manera insólita en una mal llamada Disposición Derogatoria Primera de la Ley 31/1965, de 4 de mayo.

graba formalmente una diferenciación que iba más allá de lo retributivo entre el Cuerpo Técnico y el resto de los principales Cuerpos superiores de cada Ministerio, a los que, obviamente, se adjudicó el coeficiente 5. Este coeficiente 4 fue un pesado lastre echado encima de los tacs, entre otras razones por su dependencia orgánica del Ministerio rival.

Lo más curioso es cómo pasó el proyecto de decreto por la Comisión Superior de Personal. La sesión plenaria de 24 de mayo de 1965 fue presidida por Carrero Blanco, como era habitual cuando se vislumbraba que podía ser conflictiva por razón de los asuntos que iban a tratarse.

Del acta de la reunión se desprende que cada Subsecretario pretendió arriar el ascua a su sardina y sacar el mayor provecho posible, cifrado en un buen coeficiente para los Cuerpos que dependían de su Ministerio (103). Es decir, la primera ocasión que tenía la Comisión Superior de Personal para efectuar un análisis y estudio en profundidad para la adjudicación de coeficientes a todos los Cuerpos y escalas de funcionarios de la Administración Civil del Estado, desde una perspectiva global, teniendo en cuenta la estructura corporativa pero también objetivos de política en materia de Función Pública a corto, medio y largo plazo, se saldó como si de lo que se tratara fuera atravesar el puerto de arrebatacapas. Allí predominaron los más inmediatos y espontáneos intereses ministeriales, y nadie, ni tan siquiera los miembros permanentes de la Comisión o los Vocales natos de la Presidencia del Gobierno, fueron capaces de ofrecer —o al menos intentarlo— otras alternativas válidas. La suerte estaba echada de antemano. Y, por otra parte, la presencia del Ministro sólo sirvió para que nadie se saliera de un papel previamente predeterminado. Lo único práctico que se podía pretender era eso: obtener alguna ventaja para «sus» funcionarios; o al menos que del intento quedara constancia formal en el acta.

En cuanto a la posición de los miembros permanentes de la propia Comisión Superior de Personal en relación con los coeficientes asignados a los nuevos Cuerpos Generales, habrá que recordar una insólita y desconcertante propuesta del propio Benítez de Lugo para que el coeficiente del Cuerpo Administrativo se desplazara del 2,6 al 2,3, que —también inexplicablemente— obtuvo la conformidad de la mayoría de los miembros. Y la propuesta presentada por Garrido Falla para que se subiera el coeficiente del Cuerpo Técnico. Fue el Subsecretario de Agricultura, Pardo Canalís, quien concretó su elevación al 4,5, siendo aceptada la propuesta por todos los asistentes, incluidos los tres representantes del Ministerio de Hacienda. Pero en este caso, como en otros muchos, el proyecto de decreto pasó al Consejo de Ministros tal y como había sido redactado inicialmente por el Ministerio de Hacienda, y fue aprobado sin modificación alguna. El papel de la Comisión Superior de Personal para orientar

(103) Este fue el caso del Subsecretario de Agricultura, Pardo Canalís, con los Guardas Forestales; el de Gobernación, Rodríguez Miguel, con los Carteros Urbanos, Escala de Radiotelegrafistas o los entonces llamados Obreros-Conductores del PMM; de Educación Nacional, Legaz Lacambra, con el Magisterio Nacional; de Trabajo, Gómez Acebo, para la Escala de Inspectores Provinciales; o el de Información y Turismo, Cabanillas Gaya, para los Inspectores de la Dirección General de Prensa. Pero la más debatida fue la propuesta del Subsecretario de Obras Públicas, Mortes Alfonso, para la elevación del coeficiente 3,6 al 4 a los Ayudantes de Obras Públicas y Aparejadores, llegando a presentar un voto particular en este sentido. Lo que hizo reaccionar a los Subsecretarios de Industria, de Agricultura, de Información y Turismo y Vivienda, en el sentido de que si se llegaba a aceptar este criterio se aplicase también el mismo coeficiente 4 a los Cuerpos de ayudantes, peritos y aparejadores dependientes de sus respectivos Ministerios. Acta núm. 21, Archivo de la Dirección General de la Función Pública.

la política de retribuciones de los funcionarios había quedado francamente disminuido.

d) ... y del sueldo discrecional

Pero fue este amplio e indefinido concepto sobre el que recayó la mayor parte de las ambigüedades y contradicciones de la reforma de 1965, y una de las principales causas de que el nuevo sistema naciera ya con pocas posibilidades de supervivencia.

Por un lado, se pretendió, como antes vimos, que nadie perdiera dinero, dicho en términos castizos, lo que perpetuaba situaciones de partida que en muchos casos eran irregulares y no estaban justificadas. Por otro, mantenía un doble referente para montar todo el sistema de los complementos de sueldo: el tradicional del Cuerpo o escala de procedencia y el más moderno, pero aún sin arraigo en nuestra Administración, del puesto de trabajo. Fueron demasiadas incertidumbres e incógnitas, consecuencia en muchos casos del desconocimiento de la realidad administrativa, como para no andar con sumo cuidado en la implantación de un complejo mecanismo de remuneraciones complementarias.

Por ello no fue de extrañar que a la nueva reglamentación que fue aprobada por Decreto 2868/1965, de 22 de septiembre, se le diera expresamente carácter provisional. En el propio preámbulo de la disposición se justificaba sucintamente esta provisionalidad en dos circunstancias: la complejidad de los complementos de sueldo enunciados por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado e incorporados a la Ley de Retribuciones sin mayores precisiones, y la necesidad de contar con una clasificación de puestos de trabajo.

La argumentación era, cuando menos, sorprendente. En primer lugar, porque la complejidad de los complementos de sueldo no venía de la Ley de Funcionarios ni de la de Retribuciones, sino de la desmedida desagregación de los mismos que se contenía en el propio proyecto. Y, en segundo lugar, que el Ministerio de Hacienda no ocultó desde el primer momento su disconformidad con la pretendida clasificación de puestos de trabajo. Este último argumento, expuesto en un decreto propuesto por el Ministerio de Hacienda, resultaba algo cínico.

El proyecto de decreto fue defendido, en la reunión de la Comisión Superior de Personal celebrada el día 6 de septiembre en San Sebastián, por el nuevo Subsecretario de Hacienda, Luis Valero Bermejo (104), también abogado del Estado como su antecesor, prohombre del Movimiento Nacional perteneciente al sector más azul del régimen y de planteamientos tan estrictos y poco negociables como Sánchez Cortés. Por esta parte no había que esperar muchos cambios en las relaciones con el Ministerio de Hacienda.

El proyecto de decreto pasó sin problema alguno por el trámite formal del informe de la Comisión Superior de Personal. Las únicas observaciones que se hicieron se referían a los aspectos instrumentales u organizativos que contenía el texto, pero ninguna sobre el contenido sustantivo, es decir, sobre la regulación de los distintos complementos de sueldo que se iban a crear.

(104) La crisis de julio de 1965 había renovado en parte la formación de la Comisión Superior de Personal. Además del Subsecretario de Hacienda, el 21 de julio fueron nombrados Alfredo López Martínez, Subsecretario de Justicia; Santiago Udina Martorell, de Obras Públicas; Fernando Hernández Gil, de Agricultura; y Alfonso Osorio García, de Comercio.

Complementos que, por cierto, continuaban de manera ostensible la línea de parquedad conceptual establecida tanto por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado como por la posterior Ley de Retribuciones. La simple lectura de la denominación de los nueve posibles complementos de sueldo es lo suficientemente expresiva para efectuar una valoración inicial del alcance real de la reforma (105).

Alejandro NIETO (106) efectuó una primera valoración al poco tiempo de aprobarse el mencionado Decreto, que tuvo un significado premonitorio:

«... no obstante los buenos deseos de la reforma, las cosas han quedado peor que estaban. Las ventajas concretas (subidas de sueldos) que hayan podido experimentar algunos funcionarios hubieran podido lograrse de una manera mucho más sencilla, y no compensan la completa desarticulación que ha experimentado el sistema de retribución».

Efectivamente, aquel galimatías de nueve conceptos retributivos complementarios pudo servir, en algunos casos, para aumentar las remuneraciones de los funcionarios. Y, por supuesto, no siempre las más bajas. Pero no evitó desigualdades entre unos y otros Cuerpos, que perduraron e incluso se agravaron. Las existentes entre puestos idénticos en distinto Ministerio pervivieron en la mayoría de los casos, a través de incentivos y gratificaciones *ad hoc*. El mantenimiento de las antiguas Juntas de Tasas y Exacciones Parafiscales, con el nombre remozado de Juntas de Retribuciones y Tasas, fue una de las principales contradicciones del nuevo sistema. Si por imperativo legal las tasas habían desaparecido como tales y ya se integraban en el Tesoro como cualquier ingreso público, ¿qué sentido tenía mantener la estructura y misión de estas Juntas de Tasas para la distribución del crédito global que financiaba los complementos de los funcionarios del Ministerio? La única razón consistía en que en estas Juntas estaban representados convenientemente los intereses corporativos que dominaban cada Ministerio. Es decir, con su pervivencia se garantizaba el mantenimiento del *statu quo* alcanzado y que la transición al nuevo régimen de retribuciones complementarias no sería brusco, y mucho menos atentatorio.

El fracaso del nuevo sistema de complementos estaba cantado de antemano precisamente por la existencia de trece Juntas de Retribuciones ministeriales con una amplia esfera de autonomía para la distribución o reparto interno del crédito global destinado a estas retribuciones, y sin más coordinación que la efectuada desde la distancia por la Dirección General de Presupuestos. Cuyas inquietudes en aquel entonces se limitaban a servir de celoso vigilante para evitar el incremento del gasto público para estas atenciones, por encima de las previsiones presupuestarias; es decir, del crédito global destinado a este fin. La realidad es que la Dirección General de Presupuestos no estaba preparada para asumir pro-

(105) Primero, el Decreto 2826/1965, de 22 de septiembre, y después la Orden del Ministerio de Hacienda de 9 de noviembre del mismo año, establecieron la relación de complementos que integraban el régimen de remuneraciones de los funcionarios civiles del Estado: personal y transitorio; de destino por jefatura; de destino por funciones especiales; de destino por particular preparación técnica; de dedicación especial por horas extraordinarias; de dedicación especial por prolongación de jornada; de dedicación especial por plena dedicación sin horario fijo; de dedicación especial por dedicación exclusiva; incentivos; y gratificaciones. Se notará que la palabra «especial» era una obsesión normativa de los funcionarios del Ministerio de Hacienda que se encargaban de preparar estos textos.

(106) *Ob. cit.*, pág. 375.

tagonismo alguno más allá del puramente contable, así que no supo imponer una disciplina central al margen de la preocupación formal antes mencionada.

Este cafarnaún retributivo duró casi siete años. En 1972 se promulgó un nuevo decreto (107) que, además de introducir una importante reducción en el número de complementos que podían ser percibidos por los funcionarios, creó un órgano central —precisamente denominado Junta Central de Retribuciones— con la participación de tres Vocales natos en representación de la Presidencia del Gobierno, y con la misión específica de velar por una aplicación homogénea del nuevo régimen en todos los Ministerios. Pero el análisis del funcionamiento de este nuevo órgano, que supuso un planteamiento bien diferente en las negociaciones de los complementos del sueldo entre el Ministerio de Hacienda y el resto de los Departamentos, excedería de los límites temporales marcados para este trabajo.

VIII. EL PRINCIPIO DEL FIN DE LA COMISIÓN SUPERIOR DE PERSONAL

a) *La sustitución del Secretario General*

Fernando Garrido Falla muestra síntomas de contrariedad y disconformidad por la dirección que se está dando desde el Ministerio de Hacienda al desarrollo de la Ley de Retribuciones de mayo de 1965. Garrido decide dar por concluida su misión en la Presidencia del Gobierno, después de haber colaborado muy directamente en la elaboración de la Ley de Bases de julio de 1963 y en su texto articulado de febrero del año siguiente; haber puesto en marcha la Secretaría General de la Comisión Superior de Personal, ayudando técnicamente a la preparación de los asuntos que tenían que ser informados; haber dirigido el intenso desarrollo reglamentario de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado... Garrido consigue que se atiendan sus razones y el Ministro admita su renuncia al cargo.

Benítez de Lugo aprovecha la vacante para hacer aproximaciones tácticas a sus dos principales adversarios: López Rodó y el Ministerio de Hacienda. Y para congraciarse con el antagonista interno y creyendo al mismo tiempo que la condición corporativa del candidato sentaría bien en el Ministerio de Hacienda, propone el nombramiento de Vicente Sierra y Ponce de León, joven jefe de la Asesoría Jurídica de la Comisaría del Plan de Desarrollo. Vicente Sierra pasaba por ser «hombre de don Laureano» (108) y, además, era abogado del Estado. ¿Quién mejor que él? (109).

Vicente Sierra se incorpora a la Comisión Superior de Personal en un momento en que la función consultiva de los principales textos reglamentarios ha decaído ostensiblemente respecto de la situación anterior (110), y se empieza a

(107) Decreto 889/1972, de 13 de abril, por el que se regulan las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

(108) LÓPEZ RODÓ en sus *Memorias*, pág. 31, identifica expresamente a Vicente Sierra y Ponce de León como uno de sus antiguos alumnos de la Universidad de Santiago de Compostela, de los que afirma que «han hecho luego brillantes carreras profesionales en la cátedra, en la Judicatura, en la Administración, en la política, en el ejercicio de la abogacía...».

(109) Los respectivos Decretos de cese y nombramiento (675 y 676, de 26 de marzo de 1966) se publicaron en el «BOE» del día 28 del mismo mes.

(110) En el período que va desde febrero de 1964 a junio de 1965, los servicios de la Comisión Superior de Personal prepararon directamente la redacción de un anteproyecto de ley y otro de decreto-ley, once proyectos de decreto y dieciséis de órdenes ministeriales.

instalar en su funcionamiento una cómoda rutina de informar convocatorias de pruebas selectivas, concursos de traslados de funcionarios de los Cuerpos Generales, reconocimiento de trienios por los servicios prestados en otros Cuerpos o con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario de carrera, o las separaciones del servicio de algún cartero o maestro nacional. Y poco más.

Las reuniones de la Comisión Superior de Personal se vuelven poco interesantes para los Subsecretarios, Vocales natos de la misma, a los que resulta difícil soportar los poco atractivos órdenes del día, llenos de asuntos de personal excesivamente individuales o de un carácter marcadamente secundario. Cunde el tedio. Las cuestiones menores empiezan a empequeñecer los debates de la Comisión Superior de Personal, cuyo parecer, por aplicación de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, es preceptivo para infinidad de asuntos de escasa trascendencia. Los Subsecretarios empiezan a asistir a las reuniones sólo cuando figura en el orden del día algún asunto que afecte directamente a su Ministerio.

En un determinado momento, este deterioro funcional de la Comisión Superior de Personal es susurrado interesadamente al oído del Ministro Subsecretario de la Presidencia, del propio Carrero Blanco. A partir de ese momento, y debido también a otros acontecimientos de índole política, Benítez de Lugo se convierte en un tigre de papel para el equipo tecnocrático (111).

b) *Una coyuntura económica desfavorable pero conveniente para determinados intereses camuflados de reajustes orgánicos*

La reorganización de la Administración Civil del Estado que se efectúa en noviembre de 1967 no puede aislarse de un determinado contexto económico, y de un conjunto de medidas de política económica que se habían adoptado en el país.

La elevación del salario mínimo interprofesional llevada a cabo en septiembre de 1966 provoca una peligrosa aceleración de la inflación, que pretende ser atajada y controlada a través de unas medidas aprobadas por el Decreto-Ley 8/1966, de 3 de octubre. Una de ellas consistía en la reducción de los gastos corrientes en seis mil millones de pesetas para el ejercicio de 1966. Y esta reducción se basaba, fundamentalmente, en la reestructuración de servicios y supresión o integración de organismos, encomendada por el mencionado Decreto-Ley al mismo Consejo de Ministros, a propuesta de la Presidencia del Gobierno.

El encargo no contiene plazo y las resistencias internas de los Ministerios a ofrecer organismos y centros directivos en el holocausto del gasto público hace que vaya transcurriendo el tiempo sin que se promulgue decreto alguno. Los efectos inflacionistas de la elevación del salario mínimo interprofesional empiezan a remitir, y la reestructuración anunciada va quedando relegada a un segundo término dentro de las prioridades del Gobierno. De todas formas, once meses después del Decreto-Ley, se aprueba un Decreto (112) para dar cumplimiento testimonial a los afanes reorganizadores con vista a la reducción del gasto público.

Pero que afecta sólo a la Administración descentralizada, y cuyo modesto contenido se pretende disimular advirtiendo en el preámbulo que se trata «de

(111) Se presentó a Consejero Nacional del Movimiento por Santa Cruz de Tenerife, y no salió elegido precisamente por una valoración que hizo su adversario electoral relacionada con su actuación como Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal.

(112) Decreto 2149/1967, de 19 de agosto.

una primera fase en este proceso de reducción de los gastos corrientes de la Administración del Estado». La cota alcanzada de cargos, organismos y centros directivos suprimidos, obviamente, sólo afectaba a la línea orgánica de menor resistencia (113).

El 27 de noviembre de 1967 se aprueba un Decreto-Ley con un conjunto de medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta, inducida por la devaluación de la libra esterlina. Y con la misma fecha se aprueba un Decreto por el que —¡al fin!— se reorganiza la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público. Se trata de un texto que se había estado elaborando durante el último año por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, con base en sus propios estudios y en propuestas, más o menos negociadas con posterioridad, que habían ido enviando los Ministerios. Y con todo este material se redactó, con el mayor sigilo y discreción, el proyecto de decreto que contiene una poda, valga la expresión, de los frondosos organigramas ministeriales.

Ni que decir tiene que la preparación del borrador había sido sumamente reservada; casi cabría hablar de un pacto de silencio. De tal manera que sólo los funcionarios muy próximos al Comisario del Plan de Desarrollo y al Secretario General Técnico de la Presidencia tenían conocimiento de la reorganización que se estaba preparando. Pero sobre todo de las repercusiones internas, en la propia Presidencia del Gobierno, que iba a tener el Decreto. Es decir, a quién se tenía que inmolar en el altar de la reducción del gasto público.

El listado que contiene el Decreto definitivamente aprobado de los organismos que se suprimen se inicia, nada más y nada menos, con los cargos de Vicepresidente y Secretario General de la Comisión Superior de Personal, con sus respectivas categorías de Subsecretario y de Director General (114).

¿Qué había sucedido? Pues que desde hacía un año había surgido una ocasión de oro para efectuar un reajuste de fuerzas dentro de la propia Presidencia del Gobierno; o, lo que es lo mismo, para sacar fuera del recinto a Benítez de Lugo. Un buen pretexto, extraordinario, justificado en la solidaridad frente a la lucha contra la inflación, para asestar un certero golpe al único disidente interno a propósito de la reducción del gasto público. Era el hijo menor que había que sacar del trineo y echar a los lobos para salvar al resto de la familia.

Porque la Comisaría del Plan de Desarrollo, órgano copatrocinador de la

(113) Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *La reforma de la organización administrativa en el Decreto de 27 de noviembre de 1967*, núm. 54 de esta REVISTA, septiembre-diciembre de 1967, pág. 448, dice: «No tiene demasiado interés detenerse en un análisis pormenorizado del alcance de la supresión de organismos llevada a cabo por el Decreto de 19 de agosto de 1967. Basta considerar simplemente que, en su mayor parte, se trata de Comisiones, Juntas, Consejos y Patronatos que llevaban una vida precaria y carecían, desde luego, de verdadera significación en la estructura administrativa. Prácticamente puede decirse que todos los organismos recogidos en el Decreto en cuestión constituyen el conjunto de concesiones que cada uno de los Departamentos de la Administración Civil estaba dispuesto a realizar de buen grado sin necesidad de presión ambiental importante.» Citaremos, como muestra, el Consejo Superior de Misiones; la Comisión Permanente de Legislación Extranjera; la Comisión Oficial del Papel de Fumar; la Alta Inspección de los Servicios de la Dirección General de Ferrocarriles; los Servicios Pecuarios de Galicia...

(114) El apartado 1 del artículo 1.º del Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, comienza diciendo «que se suprimen los siguientes organismos: a) El cargo de Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, con categoría de Subsecretario, y b) El cargo de Secretario General, con categoría de Director General...». Los otros organismos de la Presidencia del Gobierno que se vieron afectados por la reorganización fueron la Dirección General de Protección Civil (que se transformó en una Subdirección integrada en la Dirección General de la Guardia Civil) y la Delegación Nacional de los Servicios Documentales.

reorganización de la Administración Civil del Estado, contaba nada menos que con un cargo de Subsecretario y cinco de Director General, permaneció intocable. No contribuyó con ninguno al recorte orgánico que ella misma, junto con el Ministerio de Hacienda, estaba patrocinando. En cambio, fueron abatidos los cargos de Vicepresidente y Secretario General de la Comisión Superior de Personal, con lo que se restaba rango al órgano central en materia de personal de cuya necesidad hubo tanta unanimidad durante la preparación de la nueva legislación. Con ello se empujaba de manera definitiva fuera del sistema a Benítez de Lugo. Y a Vicente Sierra ya se le buscaría más adelante una salida conveniente, a modo de primera compensación (115).

El Decreto de 27 de noviembre de 1967 creó al mismo tiempo la Dirección General de la Función Pública, y otorgaba a su titular el cargo de Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal (lo que implícitamente suponía que lo que al parecer se había suprimido, en definitiva, era sólo el nivel retributivo, pero no el cargo). Por elemental cortesía propia de la época, el Ministro, Carrero Blanco, ofreció a Benítez de Lugo la flamante Dirección General. Bien es verdad que sin muchas esperanzas por parte de los autores del Decreto recién publicado en el «BOE» de que fuera a aceptarla. Pero una vez más no pudieron controlar las reacciones imprevisibles del antiguo Oficial Mayor de la Presidencia (116), que, a los pocos días, era nombrado Director General de la Función Pública.

Ricardo Ruiz-Benítez de Lugo y Ruiz falleció a finales de 1968 (117). Le sustituyó José Luis López Henares, antiguo colaborador de la Secretaría General Técnica y también Vocal Permanente de la Comisión Superior de Personal, nombramiento que hacía tiempo estaba anunciado (118).

Se trataba de iniciar una nueva etapa; una etapa en la que el nuevo órgano central en materia de personal, ahora devaluado, no tuviera tanta oposición interna ni externa. Y hacer más operativas las reuniones del órgano colegiado, permitiendo acceder a las mismas a los Directores Generales de los Ministerios con competencias directas en materia de personal.

(115) Vicente Sierra y Ponce de León fue nombrado, primero, por Decreto 55/1969, de 16 de enero, Vocal Permanente de la Comisión Superior de Personal y, un año después, Director General de Promoción Estudiantil del Ministerio de Educación Nacional, por Decreto de 26 de febrero de 1970.

(116) Un nuevo error de sus adversarios. El autor de este trabajo preguntó en aquel momento a Benítez de Lugo qué pensaba contestar a la oferta que el Ministro le había hecho. No lo dudó: la aceptaría. Y a modo de justificación dijo: «Que se jodan, que me quedo.» Para mayor *inri*, ocho años antes se había pronunciado expresamente contra la denominación dada a la nueva Dirección General. En un artículo titulado *De cara a los Estatutos de Funcionarios*, publicado en el núm. 14 de «Documentación Administrativa», de febrero de 1959, Benítez de Lugo había dicho: «... rechazamos, en primer lugar, la denominación de Dirección General de la Función Pública, que en algunas ocasiones hemos visto dar a este nuevo organismo, pues precisamente lo que no debe hacer, si no quiere caer continuamente en problemas de competencia, es inmiscuirse en la función».

(117) El día del entierro apareció una corona inmensa con un brillante lazo violeta con la siguiente dedicatoria en letras doradas: «Tus compañeros de la Comisaría del Plan de Desarrollo». Tuvieron un rasgo de sobriedad y pudor al no añadir la frase «no te olvidan». Que, por otra parte, hubiese sido verdad.

(118) Por Decreto 53/1969, de 16 de enero, cesó de Vocal Permanente de la Comisión Superior de Personal, y por el 54/1969 de la misma fecha fue nombrado para el cargo de Director General.

EPÍLOGO

En los años sesenta la reforma de nuestra Función Pública, más que necesaria, era inevitable. Lo era no sólo por las recomendaciones expuestas por los organismos internacionales en sus diversas misiones, sino por requerimientos internos efectuados desde diversas instituciones de aquel régimen. Y en un determinado momento como imposición de la política de desarrollo económico en que estaba claramente empeñado el Gobierno desde 1962.

Un nuevo régimen legal para los funcionarios públicos era una condición insoslayable del proceso de reforma y modernización de la Administración.

Como se ha visto, no fue un proceso fácil. La gestación del nuevo Estatuto de Funcionarios fue laboriosa. Y su puesta en práctica, difícil y compleja, estuvo sometida a las limitaciones y condicionamientos impuestos por varios factores y circunstancias: los intereses de los entonces llamados grandes Cuerpos; la patente rivalidad por las competencias en materia de personal entre la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda; los escasos apoyos políticos internos que recibió el primer Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, debido fundamentalmente a su falta de adscripción a alguna de las principales «familias» (metáfora que solía utilizarse) del régimen...

Todo ello contribuyó a que los resultados que se fueron obteniendo durante los primeros años no dieran siempre una respuesta adecuada y completa a las múltiples expectativas que se habían levantado en torno al Estatuto de Funcionarios. Y que los objetivos y planteamientos iniciales sufrieran importantes desviaciones. Pero tampoco cabría hurtar a muchos de los esfuerzos que entonces se realizaron una valoración positiva y eficaz a favor de la modernización de nuestra Administración.

Sobre todo, que permitió identificar algunos modos y formas de comportamientos corporativos de los que hasta entonces poco se había hablado, y menos publicado, en nuestro país. Pero que tenían una gran influencia en las decisiones que se tomaban en los ámbitos del Gobierno y de la Administración estatal, lo que permitió entender algunos mecanismos informales de toma de decisiones y el porqué de algunas de ellas.

Los riesgos de una profesionalización puramente formal también se percibieron en aquella época, en la que algunos de los tópicos que luego se pusieron tan de moda casi compulsivamente (formación continua; planificación y programación administrativa; controles de gestión; evaluaciones; administración por objetivos...) empezaban ya a formar parte de las técnicas usuales de gestión pública. Bien es verdad que de manera incipiente y sin que ello implicara desprecio alguno para el principio de legalidad en su formulación más clásica.

No cabe olvidar que aquella reforma se hizo en un determinado momento político de nuestro país, lo que suponía una intencionalidad concreta y unos objetivos específicos. Pero que permitió recopilar una información valiosa sobre el papel de los distintos actores que intervienen en estos procesos de reformas legales de la Función Pública, escenarios en los que actúan, cuáles son sus intereses... Sobre todo teniendo en cuenta que los propósitos de modificación legal —estatutaria, en este caso— suelen ser cíclicos. Ahí están las reformas nonnatas de la UCD, la parcial del PSOE del año 1984, y los anuncios reiterados del Gobierno del Partido Popular.

Cualquier reforma legal de la Función Pública, bajo el lema omnicomprensivo y generoso de la modernización, contiene objetivos bastante similares. El per-

feccionismo impide alcanzar la perfección. Se podrán importar algunos elementos de otros modelos comparados, incluso del sector privado; las nuevas tecnologías o las ideologías sobre la delimitación del sector público podrán aconsejar la redistribución de ciertas funciones. Pero si conseguimos superar los fáciles eslóganes que peligrosamente tienden a convertir lo adjetivo en esencial, e ir al fondo de la cuestión, terminaremos encontrándonos con análogas peripecias y condicionamientos como los que se han relatado en este trabajo. *Nihil novum...*